



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky ve věci žalobkyně: **Š. E.**, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MUDr. O. P.**, zastoupené advokátem Mgr. Lubošem Zajíčkem, Lnářská 1633, Humpolec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2023, čj. MHMP 2193217/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2024, čj. 11 A 3/2024 - 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podstatou nyní posuzované věci je řešení otázky, zda části přístavby zimní zahrady, které jsou v rozporu se stavebním povolením, jsou od ní oddělitelné, a mělo být proto rozhodnuto pouze o odstranění těchto částí, a nikoliv o odstranění zimní zahrady jako celku.

1. Popis věci a průběh předchozího řízení

[2] Žalobkyni bylo Úřadem městské části Praha 15, odborem územního plánování a stavebního úřadu (*stavební úřad*), vydáno stavební povolení pro záměr „přístavba zimní zahrady u bytového domu P., H.“ (*zimní zahrada*). Následně však bylo zjištěno, že stavba neodpovídá vydanému stavebnímu povolení a současně je v rozporu s územním rozhodnutím.

[3] Žalobkyně požádala o dodatečné stavební povolení, avšak stavební úřad její žádost zamítl. Proto stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby a vydal rozhodnutí o odstranění zimní zahrady. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala, přičemž žalovaný odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[4] Žalobkyně se následně obrátila žalobou na Městský soud v Praze a domáhala se takto odstranění pouze těch částí stavby, které jsou v rozporu s vydaným stavebním povolením. Městský soud však žalobu zamítl, neboť nelze identifikovat části, které by byly oddělitelné bez toho, aby byla narušena existence stavby.

2. Obsah kasační stížnosti; vyjádření žalovaného a OZNŘ

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (*stěžovatelka*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. (které však výslovně neoznačila).

[6] Stěžovatelka především nesouhlasí s tím, že důvodem pro odstranění celé zimní zahrady je skutečnost, že nepovolené části nelze od zbytku zimní zahrady oddělit a následně odstranit. Z judikatury NSS (viz rozsudky ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007 - 111; ze dne 4. 5. 2005, čj. 3 As 45/2004 - 121; ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007 - 111; ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 70/2011 - 74) je totiž zřejmé, že je-li možné identifikovat nelegální části stavby a bude-li stavba i bez nich schopna samostatné existence, je namístě odstranit pouze tyto nelegální části. Městský soud, jakož i správní orgány, však dospěly k závěru o nutnosti odstranit celou stavbu i přesto, že stěžovatelka prokázala, že lze odstranit pouze její části. K prokázání svých tvrzení v řízení předložila několik dokumentů (vyjádření architekta, technickou zprávu aj.). Rozhodnutí jsou proto nezákonná.

[7] Stavba měla být (mimo jiné) odstraněna též proto, že se částečně nachází na sousedních pozemcích parc. č. XA a XB v k.ú. H.. Již v době vydání rozhodnutí o odstranění stavby byl však tento důvod bezpředmětný, neboť věc byla vyřešena civilním soudem, který rozhodl o odstranění této části stavby. K dalším třem bodům rozporu stavby se stavebním povolením stěžovatelka uvedla, že tyto části jsou samostatně odstranitelné a není kvůli nim nutné odstraňovat celou stavbu. Pokud se jedná o římsu či plůtek překračující hranici pozemků, dle vyjádření Ing. arch. Radka Vaňáče (autorizovaného architekta) se jedná o samostatně odstranitelné části stavby. To stejné platí pro střechu a žlab.

[8] Uvedl-li městský soud, že prohlášení architekta Vaňáče měla stěžovatelka předložit již v řízení o žádosti o dodatečné povolení, nelze s jeho názorem souhlasit. Stěžovatelka předložila vyjádření v řízení o odstranění stavby, v rámci kterého bylo rozhodováno i o rozsahu ukládané povinnosti. Proto je dle stěžovatelky vyjádření relevantní i v tomto řízení.

[9] Betonová podezdívka pod plotem, který dělí pozemek stěžovatelky a sousedky Ing. K., není součástí stavby zimní zahrady, neboť byla vytvořena při stavbě společného plotu dlouho před vydáním stavebního povolení na stavbu zimní zahrady. O jejím odstranění tak nemohlo být rozhodováno v rámci řízení o odstranění nyní posuzované stavby.

[10] Podmínka neumístění oken v západní zdi byla dle stěžovatelky správními orgány špatně vyložena, neboť tato podmínka stanovila, že na západní straně nemají být žádná

pokračování

okna či průhledné nebo průsvitné výplně, naopak neprůsvitné a neprůhledné výplně jsou povoleny. Smyslem této podmínky stavebního povolení tak dle stěžovatelky bylo, aby její sousedé nebyli obtěžováni pohledem či světlem. Okna nadto již byla odstraněna, resp. byla zevnitř vyplněna materiálem a takto zakryta. V případě „oken“ se jedná o část stavby, která je rovněž samostatně odstranitelná.

[11] Městský soud i žalovaný pouze označili ty části stavby, které jsou v rozporu se stavebním povolením, a následně konstatovali (ale neodůvodnili), že tyto části od sebe nelze oddělit, neboť zbývající část není schopna samostatné existence. Pomine-li stěžovatelka přesah stavby na sousední pozemky, který již byl vyřešen v rámci civilního řízení, pak zbývá jedna stěna, kde byly vytvořeny okenní otvory (nyní zakryté) a střecha realizovaná v rozporu se stavebním povolením. Není tak zřejmé, z čeho správní orgány či městský soud dovodily, že není možné okenní otvory pouze zazdít a odstranit vadně zrealizovanou střechu, a namísto toho dospěly k závěru, že mají být odstraněny i další 3 obvodové stěny, zbylá část stěny s okenními otvory a podlaha stavby, byť byly provedeny v souladu se stavebním povolením. Konstrukce zimní zahrady takový závěr neodůvodňuje a soudě dle znění bodu 41 rozsudku, tento závěr ani městský soud nikterak věcně nepřezkoumával. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že závěr o neoddělitelnosti vadně realizovaných částí stavby od jejího zbytku je neodůvodněný a nezákonný. Odstranění celé stavby by bylo nepřipustným zásahem do jejího vlastnického práva.

[12] Vydáním rozhodnutí o odstranění celé stavby byl správními orgány i městským soudem nastolen stav, kdy na jedné straně stavební úřad vydal stavební povolení, avšak pro velkou část této stavby rozhodl o jejím odstranění, byť stavba zimní zahrady ve svých podstatných částech odpovídá vydanému stavebnímu povolení. Ve věci tak vedle sebe stojí dvě navzájem si odporující rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka tvrdí, že nechtěla porušit stavební povolení. Stavební dokumentace, na základě které obdržela stavební povolení, byla totiž vyhotovena společností, která skončila v úpadku, a její jednatel a společník byl odsouzen pro podvodné jednání.

[14] Stěžovatelka předložila rovněž vyčíslení nákladů vynaložených na zhotovení zimní zahrady spolu s předpokládanými náklady na odstranění celé stavby a vyčíslení nákladů na úpravu současné stavby tak, aby vyhovovala stavebnímu povolení. Z listin vyplývá, že na odstranění celé stavby by stěžovatelka musela vynaložit téměř 3 miliony korun, přičemž náklady investované na stavbu zimní zahrady čítaly přes 6 milionů korun, tj. stěžovatelka by přišla téměř o 10 milionů korun. Naproti tomu náklady na odstranění pouze „závadných“ částí zimní zahrady by činily cca 700 000 Kč.

[15] *Žalovaný* se ke kasační stížnosti nevyjádřil a pouze konstatoval, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[16] *Osoba zúčastněná na řízení* uvedla, že stěžovatelce byl již ve správním řízení o dodatečném povolení stavby poskytnut dostatečný čas na předložení relevantní projektové dokumentace, která by umožnila stavebnímu úřadu vydat dodatečné povolení černé stavby. Stěžovatelka toho však nevyužila, a protože si toho zřejmě byla vědoma, proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby se nebránila. Až v řízení o odstranění stavby, které je nevyhnutelným důsledkem zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, se snažila pro ni nepříznivý stav zvrátit a přesvědčit stavební úřad o tom, že nepovolená stavba nemá být odstraněna. Úkolem

stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby již ale není domýšlet technická řešení pro dodatečné povolení černé stavby (či její části). Jediným možným výsledkem tohoto řízení je její odstranění.

[17] Původní stavební povolení vydané dne 18. 1. 2011 obsahovalo podmínku dokončení stavby nejpozději do 2 let od nabytí právní moci stavebního povolení. Termín dokončení byl později prodloužen do 23. 2. 2015 rozhodnutím o změně stavby před dokončením. Další posun termínu dokončení stavby již nenastal vzhledem k tomu, že rozhodnutí stavebního úřadu, jehož předmětem mělo být povolení změny stavby před dokončením spočívající v dalším prodloužení lhůty k jejímu dokončení, nikdy nenabývalo právní moci (doložka právní moci byla chybně vyznačena, jak vyplývá z rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 13. 4. 2022, čj. 602409/2022, které je součástí spisu). Stěžovatelka tedy již od 24. 2. 2015 neplní podmínku termínu dokončení stavby. Odstranění celé stavby je tak nevyhnutelným důsledkem toho, že ji stěžovatelka neprovedla ve stanoveném termínu. Jedná se totiž o závaznou podmínku stavebního povolení, která je součástí výrokové části rozhodnutí (výrok II původního stavebního povolení a výrok II rozhodnutí o prodloužení termínu dokončení z r. 2015). Argument stěžovatelky, že rozhodnutí o odstranění stavby nemělo obsahovat odstranění „betonku“, není správný: tento svůj závěr stavební úřad do svého rozhodnutí pouze přejal z pravomocného rozsudku obvodního soudu (č.j. 9 C 174/2020 - 196), který je rovněž součástí správního spisu. Stěžovatelka tedy argumentuje v rozporu s tím, co bylo pravomocně rozhodnuto civilními soudy. Takový argument je pro toto řízení nepoužitelný.

[18] Další argumenty stěžovatelky prý byly řádně vypořádány správními orgány i městským soudem. Oba správní orgány i městský soud se shodly na tom, že stavba bez nepovolených částí není schopna samostatné existence, a tento svůj názor řádně odůvodnily. Vzhledem k sedlovému tvaru střechy namísto povolené pultové střechy je nutné odstranit celou střechu a vzhledem k výšce stěn, které jsou vybudovány odlišně od původního stavebního povolení, a způsobu konstrukce a použitému materiálu stěn, který neumožňuje jednoduché změny stěn, je nutné odstranit i obvodové stěny. Nepovoleno - a tedy i odstraněno - tak má být vše zásadní, co je nutné k existenci stavby. Stavba bez střechy a obvodových stěn totiž není stavbou. Rozhodnutí o odstranění celé stavby je tak věcně naprosto správné. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje kasační stížnost zamítnout.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle stěžovatelky prý totiž městský soud nijak neodůvodnil, proč nelze odstranit pouze některé části zimní zahrady.

[20] Z rozhodovací praxe NSS se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, není-li jasné, proč soud nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. To však nelze napadenému rozsudku důvodně vytknout. Městský soud totiž popsal své úvahy srozumitelně. Uvedl, z jakých skutečností vycházel, a vysvětlil, proč podle něj není možné přistoupit k odstranění pouze částí stavby, ale je nutné odstranit stavbu jako

pokračování

celek. Tato námitka je proto nedůvodná a NSS přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí.

[21] V nyní posuzované věci bylo rozhodnuto o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2009 Sb., stavební zákon. Podle tohoto ustanovení „*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 nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*“.

[22] V daném případě přitom není sporu o tom, že stěžovatelka při přístavbě zimní zahrady skutečně nepostupovala v souladu se stavebním povolením. Situace stěžovatelky je přitom specifická v tom, že od počátku disponuje stavebním povolením na stavbu zimní zahrady, od kterého se však při realizaci zimní zahrady odchýlila. Následně požádala o dodatečné povolení stavby právě s těmito odchylkami. Žádost o dodatečné povolení stavby však byla zamítnuta.

[23] Obecně platí, že argumenty stran přiměřenosti odstranění stavby mají místo především v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv jen v rámci samotného řízení o odstranění stavby. Jedná se sice o dvě samostatná řízení s rozdílným účelem a předmětem, avšak řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které (z moci úřední) musí být zahájeno, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti vlastníka stavby, zda bude zahájeno a vedeno.

[24] Soud se proto dále věnoval otázce odstranitelnosti částí stavby (zimní zahrady) v tomto řízení. Z judikatury NSS k tomu plyne, že takový postup je možný v případech, kdy (1.) lze vadně realizované části stavby identifikovat a (2.) zbylá stavba bude nadále schopna samostatné existence (viz rozsudky ze dne 6. 12. 2022, čj. 7 As 67/2022 - 28; ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007 - 111; ze dne 4. 5. 2005, čj. 3 As 45/2004 - 121). Městský soud z tohoto právního názoru vycházel, avšak uzavřel, že „*v dané věci nelze identifikovat části, které by byly oddělitelné bez toho, aniž by byla narušena existence stavby jako takové.*“ Právě v tomto závěru spočívá podstata nyní rozhodovaného případu.

[25] V rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného jsou výslovně uvedeny ty části, které jsou v rozporu s vydaným stavebním povolením. Bylo totiž zjištěno, že: a) stavba se částečně nacházela na sousedních pozemcích (to však mělo být podle stěžovatelky vyřešeno rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 5. 10. 2022, č. j. 9 C 174/2020 - 196, kterým bylo stěžovatelce nařízeno odstranit části stavby přesahující nad sousední pozemek); b) stavba měla být umístěna min. 0,15 m od západní hranice pozemku, avšak dle posudku soudního znalce stavba překračuje římsou, plůtkem a stávajícím betonem hranice pozemků stavebníka; c) byl zcela změněn tvar střechy, přičemž žlab zasahuje do sousedních pozemků a z fotodokumentace je patrné, že dochází k padání sněhu ze střechy zimní zahrady na sousední pozemek a nad stavbou se vytváří rampouchy po celé délce, což přímo ohrožuje životy a zdraví vlastníků sousedních pozemků a omezuje jejich vlastnické právo v užívání pozemků; d) na západní straně stavby byla umístěna 2 otevírací okna a 9 skleněných neotevíracích oken, přestože bylo zakázáno na ni umístit jakákoliv okna či výplně.

[26] Z uvedeného je zřejmé, že první podmínka (identifikace vadně realizovaných částí staveb) je splněna, jelikož části odporující stavebnímu povolení lze jednoznačně určit

a odlišit od částí, které jsou s ním v souladu. NSS se proto zabýval splněním druhé podmínky, tedy tím, zda zbylá stavba (tedy po odstranění těch částí, které jsou v rozporu se stavebním povolením) je schopna samostatné existence.

[27] Městský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil s odůvodněním žalovaného, který uvedl, že *„nelze oddělit nepovolené změny a ty nařídit odstranit, neboť zbývající část není schopna samostatné existence, když nepovolené změny změnilly stavbu jako celek.“* Stěžovatelka totiž podle městského soudu prakticky nechala postavit jinou stavbu, než na kterou měla stavební povolení.

[28] Není sporu o tom, že stěžovatelka vybočila z mezí daných stavebním povolením, které jí bylo pro přístavbu zimní zahrady uděleno; namísto je také připomenout její přestupkovou odpovědnost za porušení stavebního zákona (resp. stavebního povolení). NSS se proto zabýval otázkou, zda odstranění celé zimní zahrady není v rozporu s principem proporcionality. Jak již NSS uvedl v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, čj. 8 As 127/2016 - 56: *„Řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění „černých staveb“ došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka.“* Úkolem orgánů veřejné moci je totiž vždy hledat taková řešení, která co nejvíce dokáží zachovat rovnováhu mezi oprávněnými zájmy jednotlivých účastníků a která co nejméně zasahují do jejich práv.

[29] S ohledem na charakter „pochybení“, která byla popsána v rozhodnutí o odstranění stavby, má NSS za to, že by se nutně nemuselo jednat o fatální změny, které by zcela změnilly původně zamýšlenou stavbu, jak naznačil žalovaný i městský soud, nicméně tomu by musel odpovídat zcela jiný přístup stěžovatelky. V nyní posuzovaném případě totiž nejde o „černou stavbu“ v tom smyslu, že by stěžovatelka zimní zahradu postavila zcela bez potřebného rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem. Stěžovatelce byla přístavba zimní zahrady povolena, avšak od původně schváleného návrhu se svévolně odchýlila. Žalovaný i městský soud přitom tyto změny posoudili jako „celkovou změnu stavby“. Jinými slovy mají za to, že stěžovatelka postavila zcela odlišnou stavbu, a tu je proto nutné ji odstranit.

[30] K tomu NSS uvádí, že argumentaci stěžovatelky shledává značně nepřesvědčivou. Tvrdí-li totiž, že přesah stavby na sousední pozemek byl již vyřešen (tzn. citovaným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10), je třeba dodat, že městský soud správně poukázal na povinnost stěžovatelky podle citovaného rozsudku tyto přesahující části stavby odstranit již do 5. 4. 2023, což se však nestalo, byť v tom stěžovatelce zjevně nic nebránilo. Odkazuje-li stěžovatelka na prohlášení Ing. arch. R. Vaňáče, konstatuje NSS, že se jedná pouze o jeho velmi stručné prohlášení (3 věty), že stavebně technická adaptace stavby je možná, neboť se jedná o „skládačku montovanou na místě“. Žádnou dokumentaci, ze které by bylo možno skutečně usuzovat na vážnost úmyslu uvést stavbu do souladu s vydaným stavebním povolením, však stěžovatelka nepředložila.

[31] Městský soud rovněž správně uvedl, že tak měla stěžovatelka učinit již v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, ve kterém se mohla pokusit dodatečně zlegalizovat uvedenou stavbu právě tím, že by ji uvedla do souladu s vydaným stavebním povolením. Má-li proto stěžovatelka skutečně za to, že odstranění celé zimní zahrady je nepřiměřené, pak zdejšímu soudu nezbyvá než ve shodě s městským soudem

pokračování

připomenout, že bylo především na ní samotné, aby stavbu uvedla do souladu se stavebním povolením. To však neučinila, stejně jako nevyužila všechny procesní prostředky ochrany v řízení o dodatečném povolení stavby (odvolání, správní žaloba). Jak přitom správně uvádí osoba zúčastněná na řízení, úkolem stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby není domýšlet technická řešení pro dodatečné povolení (částečně „černé“) stavby.

[32] Za této faktické i procesní situace NSS shrnuje, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že s ohledem na povahu stavby (přesah na sousední pozemek, charakter nosné konstrukce) a přístup stěžovatelky nelze odstranit jen některé části stavby tak, aby nebyla narušena existence stavby jako takové.

4. Závěr a náklady řízení

[33] NSS na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský soud žalobu stěžovatelky zamítl zcela v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou. Proto neshledal kasační stížnost důvodnou a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

[35] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení jen v případě, kdy jí byla uložena povinnost soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). To se však v nyní rozhodované věci nestalo.

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

V Brně dne 4. dubna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu