

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **V. B.,** zastoupená Mgr. Pavlem Drumevem, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti:** I) J. B., II) M. D., III) D. D., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, č. j. 9 A 62/2013 - 88,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Úřadu Městské části Praha 4, odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 8. 2012, sp. zn. P4/087864/10/OST/KOUB, č. j. P4/070615/12/OST/KOUB, byla zamítnuta žádost žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) o dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), označená jako *„změna stavby rodinného domu č. p. X, ul. J. č. o. X v P., na pozemku parc. č. X v katastrálním území Z., spočívající ve stavebních úpravách všech podlaží a stavebních úpravách souvisejících se zastavěním části terasy v podkroví“* (dále jen „změna stavby“ či „stavba“).

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. S-MHMP 1523845/2012/OST/Ca, zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, č. j. 9 A 62/2013 - 88, zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že vycházel z obsahu spisového materiálu, jehož rozhodné skutečnosti byly shrnuty ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“ a „sdělení MMR“) ze dne 19. 12. 2011, č. j. 21581/2011-83/1398, podle něhož nebyly dány důvody pro zahájení přezkumného řízení (na základě podnětu stěžovatelky) ohledně rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 25. 3. 2011, sp. zn. S-MHMP 69148/2011/OST/Ca, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního (tj. téhož stavebního úřadu) ze dne 5. 1. 2011, č. j. P4/001692/11/OST/DHAV, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jehož se dopustila tím, že *„v období minimálně od 20. 6. 2010 do listopadu roku 2010 provedla změnu stavby rodinného domu č. p. X v ulici J., č. o. X, P., na pozemku parc. č. X v k. ú. Z., kterou je třeba ohlásit stavebnímu úřadu, bez takového ohlášení“*.

[5] Dále městský soud konstatoval nedůvodnost žalobní námitky, že byla nesprávně aplikována vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, v relevantním znění (dále jen „vyhláška OTPP“). Vyhláška OTPP sice byla vydána za účinnosti předchozího stavebního zákona [tj. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 30. 6. 2006], nicméně se jedná o prováděcí předpis sloužící k rozvedení a podrobnější úpravě zákonných ustanovení stavebního zákona; není rozhodné, zda předchozího či současného z roku 2006. Vyhláška OTPP přitom byla v době rozhodování správních orgánů účinná, neboť zrušena byla až od 1. 10. 2014 zákonem č. 11/2014 Sb. [zjevně myšleno nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) - pozn. NSS].

[6] Jako nedůvodné shledal městský soud také žalobní námitky nesprávné aplikace čl. 4 odst. 1, 4 a čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP. Uvedl, že míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a nesmí znemožnit způsob zástavby sousedního pozemku podle územně plánovací dokumentace nebo územního rozhodnutí, a to ani v budoucnu, kdy může dojít ke změně limitu zastavěnosti pozemku jeho navýšením. Proto městský soud stěžovatelce nepřisvědčil v tom, že za stávajícího stavu změna stavby nebrání zástavbě sousedního pozemku. Změna stavby nepochybně ovlivňuje pohodu bydlení souseda J. B., neboť změněná stavba je v tak těsné blízkosti pozemku sousedů, že jejich pohodu bydlení, resp. užívání domu se zahradou nutně narušuje, ačkoliv rodinný dům J. B. je od nových oken vzdálen 12 m. Čl. 4 vyhlášky OTPP specifikuje odstupové vzdálenosti tak, aby se umisťovaná stavba či její změna nedostala do konfliktu s pohodou bydlení a využitím sousedního pozemku, tím, že vymezuje vzdálenost vnější hrany pochozí plochy rodinného

domu (např. terasy, balkony, lodžie) ve výšce nejméně 2 m nad terénem přilehlým ke stěně domu a v podkroví na nejméně 3 m. Změna stavby nenaplňuje uvedenou vzdálenost. Městský soud neměl pochyb o tom, že stěžovatelka postavila terasu proto, aby ji mohla užívat (chodit po ní). Jestliže po jejím postavení s ohledem na výtky stavebního úřadu začala v odvolacím řízení tvrdit, že došlo k posunu zábradlí tak, aby byla vzdálenost 3 m naplněna, jednalo se o účelový postoj, přičemž technické zařízení (zábradlí) lze posunout zpět. Stěžovatelka přitom pochozí plochu po celé terase ani nezpochybňovala, nadto čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP vztahuje vzdálenost 3 m k vnější hraně pochozí plochy bez ohledu na umístění zábradlí. Dále došlo k zásadní změně ve velikosti a umístění okenních otvorů; původní podkrovní okénka byla nahrazena velkými a jinak rozmístěnými okenními otvory v nově vybudované stěně přiléhající k sousednímu pozemku, což zcela zjevně může narušovat pohodu bydlení vlastníků sousedního pozemku bez ohledu na to, zda byl počet okenních otvorů navýšen či nikoliv. S ohledem na vady předložené projektové dokumentace nebylo možné s jistotou určit, zda zůstal nezměněn půdorys nemovitosti stěžovatelky; nepochybně však bylo prokázáno, že došlo ke změně její výšky v dostavované západní stěně domu. V rozporu se spisovým materiálem bylo také tvrzení stěžovatelky, že se jedná pouze o úpravu stávajícího stavu, nikoli o vznik stavu zcela nového.

[7] Městský soud závěrem shrnul, že předmětem rozhodování správních orgánů obou stupňů byla žádost stěžovatelky o dodatečné povolení stavby v řízení o odstranění stavby, jež bylo zahájeno oznámením stavebního úřadu dne 27. 7. 2010, neboť stěžovatelka rozestavěla stavbu bez ohlášení. Stěžovatelka si počínala nezákonně po dlouhou dobu, nereagovala na výzvy stavebního úřadu, stavěla podle svého uvážení bez ohledu na uložené pokuty. O uvedeném svědčí rozsáhlý spisový materiál. Žalovaný se danou věcí zabýval opakovaně, ať již v souvislosti s věcí samou či ve spojení s přezkumem zákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty, která byla stěžovatelce uložena v přestupkovém řízení právě za jednání související s nepovolenou stavbou.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[8] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Namítla nesprávné právní posouzení aplikace vyhlášky OTPP, která byla vydána k provedení zákona č. 50/1976 Sb., tj. předchozího stavebního zákona, na základě konkrétního zmocnění v § 143 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb. Zrušením uvedeného zákona a jeho nahrazením stavebním zákonem z roku 2006 pozbyla vyhláška OTPP zákonného podkladu a účinnosti. Skutečnost, že hl. m. Praha nevydalo ve smyslu § 194 písm. e) stavebního zákona nařízení k provedení § 169 stavebního zákona, jež by stanovovalo obecné technické požadavky na výstavbu v hl. m. Praze, nemůže jít k tíži stěžovatelky. Není správný názor městského soudu, podle něhož není rozhodné, zda byla vyhláška OTPP vydána k provedení předchozího či současného stavebního zákona.

[10] Stěžovatelka rovněž namítla nesprávné posouzení městského soudu, podle něhož jednala v rozporu s čl. 4 odst. 1, 4 a čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP, neboť změna stavby nepochybně ovlivňuje pohodu bydlení jejího souseda J. B. a jeho rodiny v užívání jejich

zahrady k odpočinku, bez ohledu na to, zda bude zahrada v budoucnu zastavěna či nikoliv. Výklad pojmu „pohoda bydlení“ provedený městským soudem a úvaha o budoucím zastavění území jsou podle názoru stěžovatelky obecné, neurčité a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (tj. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS). Změnou stavby došlo k zachování jejího půdorysu, proto není dotčen urbanistický a architektonický charakter prostředí. Sousloví „možné narušení pohody bydlení“ je třeba posuzovat objektivně. Správní orgány ani městský soud nezkoumaly příslušné vlivy a činitele vymezené judikaturou (kvalitu jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinu hluku, čistotu ovzduší, přiměřené množství zeleně, nízké emise pachu a prachu, oslunění apod.), čímž zatížily svá rozhodnutí vadou. Provedenou změnou stavby došlo k dodržení původního půdorysu, sjednocení fasády, byla dodržena výška hřebene, počet oken, která jsou navíc lépe harmonicky uspořádána, a byl zachován tvar, objem a sklon střechy. Nesprávný je také názor o budoucí možné změně limitu zastavěnosti území, neboť vždy je nutné vycházet z daného a právně závazného platného stavu. Závěr městského soudu, že došlo k zásadní změně ve velikosti a umístění oken, což zjevně může narušovat pohodu bydlení vlastníků sousedního pozemku bez ohledu na to, zda byl počet okenních otvorů navýšen, je dle stěžovatelky nepřijatelný. Každá nová stavba či její změna v dohledové vzdálenosti subjektivně ovlivňuje pohodu bydlení, což však nemůže být důvodem pro zamítnutí daného povolení bez posouzení objektivních kritérií.

[11] Podle stěžovatelky z hlediska narušení pohody bydlení přichází v úvahu občanskoprávní žaloba, proto bylo na místě uvažovat o přerušení řízení s tím, že by správní orgány odkázaly účastníky na občanskoprávní spor.

[12] Stěžovatelka konstatovala, že tentýž stavební úřad vydal dne 6. 3. 2017 rozhodnutí, č. j. P4/030215/17/OST/PEKA, o umístění nástavby J. B., v němž rozhodl rozdílně.

[13] Dále stěžovatelka namítla, že skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve správních spisech. Podle městského soudu čl. 8 odst. 6 ve spojení s čl. 4 vyhlášky OTPP stanoví odstupové vzdálenosti tak, že stavba ve výšce 2 m nad terénem nesmí být k hranici se sousedním pozemkem blíže než 3 m, což pochozí plocha terasy stěžovatelky ve vztahu k pozemku J. B. nesplňuje. Správní orgány ani městský soud nezkoumaly soulad skutkových zjištění se spisem, jinak by musely dospět k závěru, že žádná pochozí plocha rodinného domu nebyla provedena a ani nebyla předmětem stavebního řízení (byť stěžovatelka přiznává, že v některých svých podáních se o ní zmiňuje). Pochozí plochou se rozumí plocha ohraničená zábradlím; i v takovém případě by v dané věci byla vzdálenost dodržena a nešlo by předjímat jakékoliv závadné chování na ploše za zábradlím (jež neodpovídá pojmu pochozí plochy). V řízení bylo prokázáno, že označená pochozí plocha ohraničená zábradlím je v souladu s obecně závaznými předpisy. Názor městského soudu o účelovosti zábradlí je spekulativní. Stěžovatelka opětovně zdůraznila, že žádná terasa, bez ohledu na některá její vyjádření, či jiná pochozí plocha v daném případě nebyla zbudována. K tomu doložila fotodokumentaci.

[14] Stěžovatelka rovněž namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu jeho nesrozumitelnosti, neurčitosti a nedostatku důvodů. Přestože text rozsudku má 18 stran, stěžejní část se zaobírá řízením o přestupku stěžovatelky, který není

předmětem tohoto řízení. Nelogický je závěr městského soudu, podle něhož stěžovatelka jednala v hrubém rozporu se zákonem; v řízení o dodatečném povolení stavby se vždy jedná o nápravu protiprávního stavu. Napadený rozsudek *„graduje sankci“* za zhotovení nepovolené stavby. Stěžovatelka dle svého názoru splnila všechny požadavky na dodatečné povolení stavby a naopak nebyly splněny podmínky pro její odstranění. S uvedeným se městský soud nevypořádal *„s mírou významu ochrany veřejného zájmu nad možnou ochranou zájmu soukromého“*. Obecný odkaz na veřejný zájem na dodržování stavebního zákona nemůže obstát, neboť by pak nikdy nebylo možné dodatečně povolit stavbu. Dodatečným povolením stavby by dle stěžovatelky nedošlo ke škodě na cizím majetku, zdraví či života.

[15] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, popř. aby současně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného.

[16] Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem městského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 3. 6. 2013. Změna stavby nesplňuje podmínky čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP, neboť žádný ze tří - podle projektové dokumentace nově zřizovaných - okenních otvorů ani vnější terasa u podkrovní „hobby místnosti“ nesplňuje podmínku vzdálenosti 3 m od hranice sousedního pozemku. Stěžovatelka v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu uvedla, že architekt zúžil pochozí plochu terasy posunutím zábradlí tak, aby byla zachována vzdálenost 3 m, čímž by však byla řešena pouze část problému (dle vyhlášky OTPP nesmí být v uvedené vzdálenosti žádné stavební otvory a vnější hrany pochozí plochy). Nadto není jisté, zda lze takovou úpravu akceptovat, protože vyhláška OTPP hovoří o vnějších hranách pochozí plochy rodinného domu (např. terasy) bez ohledu na umístění zábradlí. K tvrzení stěžovatelky, že další zastavění sousedního pozemku již vůbec nepřipadá v úvahu, neboť je zastavěn ze 40,5 %, žalovaný konstatoval, že míru zastavěnosti pozemku posuzuje stavební úřad v příslušném řízení, přičemž lze udělit výjimku, jejíž hranice není stanovena; kritériem je dosažení sledovaného účelu určitého řešení. Stavební úřad nemůže předjímat způsob zástavby, jež vychází z žádosti vlastníka předmětného pozemku. Narušení pohody bydlení je občanskoprávní otázkou, kterou však v dané věci netřeba řešit; bylo by to na místě v případě, že by změna stavby stěžovatelky splňovala požadavky dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že změna stavby je v souladu s čl. 4 odst. 1 vyhlášky OTPP a jejím provedením došlo k ucelení předchozího stavu, což stavební úřad dostatečně odůvodnil na str. 7 svého rozhodnutí. Stavební úřad stěžovatelku opakovaně vyzýval k zastavení prací, na což nereagovala a stavbu dokončila; za uvedené jednání jí byla uložena pokuta, kterou potvrdilo ministerstvo. Dokončení stavby bez dalšího neznamená, že v budoucnu bude také povolena. Bylo na stěžovatelce, aby prokázala, že změna stavby je v souladu s § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, což neučinila; proto stavební úřad její žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Stěžovatelka i přes výzvy a dvě úpravy nedoložila projektovou dokumentaci, jež by měla náležitosti dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v relevantním znění. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou.

[17] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.); stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neurčitost a nedostatek důvodů. Zdejší soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť je z něj zjevné, jak městský soud ve věci rozhodl, své rozhodnutí opřel o dostatečně zjištěný skutkový stav a vycházel přitom z obsahu spisu. Městský soud provedl jednoznačné a vnitřně konzistentní právní hodnocení, z něhož plyne ucelený a logický právní názor na posouzení věci (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS). Sama stěžovatelka s argumentací městského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by jistě nebylo možné, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Zdejší soud připomíná, že „[n]*ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupný na nalus.usoud.cz). To, zda byly postup a závěry městského soudu a správních orgánů správné a zákonné, je předmětem posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 4 Azs 107/2016 - 25).

[22] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že se městský soud ve stěžejní části rozsudku zaobíral řízením o přestupku stěžovatelky. Na str. 8 až 13 odůvodnění napadeného rozsudku městský soud toliko v rekapitulační části (a nikoliv v části týkající se posouzení věci samé) použil shrnutí správního spisu učiněné ministerstvem ve sdělení MMR (jež je součástí správního spisu), což zřetelně uvedl slovy, že vyšel *„z obsahu spisového materiálu, jehož rozhodné skutečnosti jsou shrnuty ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „MMR nebo ministerstvo“) ze dne 19. 12. 2011, č. j. 21581/2011-83/1398*“. Věcné posouzení žalobních námitek stěžovatelky je pak na str. 14 až 17 napadeného rozsudku. Stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nerozporovala samotné sdělení MMR ani žádnou ze skutečností uvedených v rekapitulační části napadeného rozsudku; naopak u jednání konaného dne 23. 11. 2016 u městského soudu některé skutečnosti z něj plynoucí potvrdila, například že jí byly zasílány výzvy k zastavení prací na dotčené stavbě. Nejvyšší správní soud konstatuje, že není pochybením zakládajícím nezákonnost napadeného

rozsudku, pokud městský soud toliko v rekapitulační části rozsudku převzal shrnující část textu sdělení MMR, jakkoliv se týkalo přezkumu rozhodnutí o přestupku stěžovatelky (ovšem rovněž v důsledku skutečnosti, že stěžovatelka realizovala stavbu, o níž jde také v nyní projednávané věci, bez nezbytného ohlášení). Nebylo by praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž, pokud se městský soud ztotožnil se shrnutím skutkových okolností, jak jej provedlo ministerstvo, a považoval za vhodné uvedené skutečnosti zrekapitulovat.

[23] K argumentům stěžovatelky o *„gradaci sankce“*, nelogičnosti závěru městského soudu o jednání stěžovatelky v rozporu se zákonem a nezdůvodnění veřejného zájmu Nejvyšší správní soud konstatuje následující. Institut dodatečného povolení stavby slouží (v případě splnění veškerých podmínek dle stavebního zákona) k nápravě protiprávního stavu, který svým předcházejícím jednáním zavinil stavebník, a k uvedení faktického stavu do souladu se zákonem. Účelem takového řízení je v podstatě dodatečné zhojení ignorance zákona ze strany stavebníka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publ. pod č. 1202/2007 Sb. NSS). Je tedy zcela logické, pokud správní orgán (popř. soud) v odůvodnění rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby (či jeho přezkumu) popíše předchozí jednání stavebníka, jež bylo v rozporu se zákonem. Tak tomu bylo také v nyní projednávané věci, v níž bylo prokázáno, že stěžovatelka opakovaně nerespektovala zákon ani opatření stavebního úřadu (např. výzvy k zastavení prací). Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby není sankcí, nýbrž následkem nesplnění podmínek dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, popř. neunesení důkazního břemene stavebníkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108). Ostatně, sankcí není ani případně následující povinnost odstranit „nepovolenou“ stavbu, což je opatřením na úseku veřejného práva, jehož legitimním cílem je navrácení v původní stav. V případě zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby či rozhodnutí o odstranění stavby je veřejný zájem dán již účelem předmětné právní úpravy, neboť jejím cílem je mj. zachování stavební kázně (podrobněji viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 147/2015 - 59). Důkazní břemeno ohledně souladu „nepovolené“ stavby s veřejným zájmem a dalších podmínek dle § 129 odst. 2 stavebního zákona přitom leží výlučně na stavebníkovi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176, publ. pod č. 2418/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žádost stěžovatelky byla zamítnuta z důvodu neprokázání souladu změny stavby s obecnými požadavky na výstavbu, nikoliv toliko pro její rozpor s veřejným zájmem. Ostatně stěžovatelka v žalobě ani v řízení před městským soudem nesprávnost či nedostatečnost posouzení veřejného zájmu nenamítala. Za takové situace se posouzení městského soudu jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako zcela dostatečné. Pro úplnost třeba zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu v této věci bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, nikoliv rozhodnutí o jejím odstranění, a proto nebylo na místě, aby se městský soud zabýval splněním podmínek pro případné nařízení odstranění stavby stěžovatelky. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce nesprávné aplikace vyhlášky OTPP, která dle stěžovatelky nebyla platnou a účinnou. Zdejší soud souhlasí s názorem městského soudu, podle kterého je vyhláška OTPP prováděcím předpisem sloužícím k rozvedení a podrobnější úpravě stavebního zákona, přičemž není rozhodné, zda se jedná

o předchozí stavební zákon anebo stavební zákon z roku 2006. Jinými slovy skutečnost, že nabyl účinnosti „nový“ stavební zákon, sama o sobě neznamená, že vyhláška OTPP (vydaná na základě toho času účinného „starého“ stavebního zákona) bez dalšího pozbývá účinnosti. Vyhláška OTPP byla v době rozhodování stavebního úřadu a žalovaného účinná, neboť byla nahrazena až nařízením č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), účinným od 1. 10. 2014. Pro úplnost lze poznamenat, že Nejvyšší správní soud již dříve aproboval aplikaci vyhlášky OTPP za účinnosti stavebního zákona z roku 2006 (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 9 As 95/2012 - 77, str. 9 odst. 2).

[25] Stěžovatelka rovněž namítla, že skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve správních spisech, neboť správní orgány posuzovaly pochozí plochu (terasu), ačkoliv dle stěžovatelky žádná pochozí plocha rodinného domu nebyla předmětem řízení. Stěžovatelka však zároveň v kasační stížnosti uvedla, že v řízení bylo prokázáno, že pochozí plocha ohraničená zábradlím je v souladu s obecně závaznými předpisy. Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že stěžovatelka si zjevně protiřečí, neboť na jedné straně uvádí, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby žádná pochozí plocha domu nebyla, na druhou stranu tvrdí, že pochozí plocha ohraničená zábradlím je v souladu s obecně závaznými předpisy. Dále třeba poznamenat, že tvrzení stěžovatelky ohledně pochozí plochy domu, resp. terasy, se v průběhu správního a soudního řízení měnila a vyvíjela (mj. v důsledku stěžovatelkou tvrzené úpravy pochozí plochy spočívající v posunutí zábradlí), přičemž vzhledem k okolnostem daného případu je Nejvyšší správní soud považuje za účelová. Ostatně argument, že žádná pochozí plocha nebyla předmětem řízení, stěžovatelka takto poprvé uvedla až v kasační stížnosti. Její tvrzení je přitom v rozporu také s projektovou dokumentací - technickou zprávou 01/2012 předloženou v řízení o dodatečném povolení stavby, ve které je mj. uvedeno: „*Je navržena změna střešní nástavby směrem do zahrady, aby bylo umožněno lepší využívání podkroví a přiléhající terasy.* [...] *Pochozí terasa bude navržena s vrstvou tepelné izolace* [...].“ Z citovaného textu je zřejmé, že součástí změny stavby provedené stěžovatelkou byl rovněž návrh pochozí terasy, což je zjevné také z fotodokumentace stavby, která je součástí správního a soudního spisu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani tato kasační námitka není důvodná.

[26] Stěžovatelka dále nesouhlasila s posouzením městského soudu a správních orgánů, podle nichž jednala v rozporu s čl. 4 odst. 1, 4 a čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP. Namítala zejména nesprávný výklad a aplikaci pojmu „pohoda bydlení“, nesprávnost názoru o budoucí možné změně limitu zastavěnosti území a závěru, že došlo k zásadní změně ve velikosti a umístění oken.

[27] Podle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona lze stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

[28] Podle čl. 4 odst. 1 vyhlášky OTPP (dostupné např. na www.beck-online.cz) musí být při umísťování staveb a jejich začleňování do území respektována omezení vyplývající

z právních předpisů chránících veřejné zájmy a předpokládaný rozvoj území vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích a na dráhách. Podle odst. 4 umístěním stavby nebo změnou stavby na hranici pozemku nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněn způsob zástavby sousedního pozemku podle územně plánovací dokumentace nebo územního rozhodnutí.

[29] Podle čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP v územích, kde je nutno stavbu přizpůsobit charakteru okolní zástavby, je možné uplatnit urbanistická hlediska a umístit rodinný dům, stavby plnící doplňkovou funkci k rodinnému bydlení a garáž na pozemku rodinného domu až na hranici pozemku. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici žádné stavební otvory (např. okna, větrací otvory apod.), musí být zamezeno stékání dešťových vod nebo spadu sněhu ze stavby na sousední nemovitost, a vnější hrany pochozí plochy rodinného domu (např. terasy, balkony, lodžie) podlaží ve výšce nejméně 2 m nad terénem přilehlým ke stěně domu a v podkroví musí být od této hranice vzdáleny nejméně 3 m.

[30] Ze správního spisu (zejm. z projektové dokumentace - Architektonické a stavebně technické řešení, dokumentace stávajícího a navrhovaného stavu - pohled západní, 12/2011) plyne, že dochází k navýšení počtu a změně rozložení okenních otvorů v plošně zvětšované západní stěně domu, přičemž západní hrana nově navrhované terasy (s pochozí plochou ve výšce cca 5,8 m nad terénem) je od sousedního pozemku p. č. X, k. ú. Z., ve vlastnictví J. B., vzdálena pouze 1,8 m. Podle Technické zprávy 01/2012 *„bude provedena změna dveřních a okenních otvorů na západní fasádě* [...] *Bude nově vystavěna nová štítová zeď včetně oken, která bude slícovaná se stávající obvodovou stěnou.“* Také z porovnání snímku z 22. 6. 2010 a snímku z 8. 11. 2013, jež jsou součástí soudního spisu, je zcela zjevné, že původní podkrovní okénka ve štítu domu byla nahrazena velkými a jinak rozmístěnými okenními otvory v nově vybudované a k sousednímu pozemku přiléhající stěně domu stěžovatelky. Z uvedených snímků je rovněž patrné, že došlo k značnému posunutí oken v druhém nadzemním podlaží k sousednímu pozemku p. č. X, k. ú. Z.

[31] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením správních orgánů a městského soudu, podle nichž bylo prokázáno, že změna stavby stěžovatelky je v přímém rozporu s čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP, neboť nesplňuje podmínku vzdálenosti 3 m od hranice sousedního pozemku (vzdálenost je toliko 1,8 m). Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že součástí změny stavby stěžovatelky je nově navržená terasa, tedy pochozí plocha domu ve smyslu vyhlášky OTPP, a to bez ohledu na polohu zábradlí. Technickým posunutím zábradlí v daném případě nedošlo k zúžení pochozí plochy, jak argumentovala stěžovatelka, neboť takové řešení nemělo žádný vliv na vnější hrany nově navrhované terasy.

[32] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by změna stavby nebyla nijak zásadní, jak se snažila tvrdit v řízení před správními orgány a soudy. Z projektové dokumentace

a fotodokumentace změny stavby je zcela zřejmé, že i kdyby byl zachován půdorys stavby, byl podstatným způsobem navýšen její objem, neboť došlo k plošnému zvětšení západní stěny domu a k vybudování nových prostor - střešní nástavby a terasy. Argumentaci stěžovatelky, že nedošlo k navýšení počtu oken, považuje Nejvyšší správní soud za nepřípadnou. Nelze totiž přehlédnout, že došlo k celkovému posunutí oken mnohem blíže k sousednímu pozemku p. č. X, k. ú. Z., a k vybudování zcela nových, citelně větších oken (takovou změnu nelze považovat toliko za *„nahrazení“* původních drobných vikýřových okének). V případě těchto změn tedy nelze mít za to, že se nedotýkají urbanistického a architektonického charakteru prostředí, jak tvrdila stěžovatelka.

[33] K výkladu a aplikaci pojmu „pohoda bydlení“ lze uvést, že již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS, na který odkazovala stěžovatelka, plyne, že „[p]*ohodou bydlení* [lze] *rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech (z obdobně pojaté definice vychází ve své praxi Ministerstvo pro místní rozvoj, viz Marek Hanák, cit. dílo).* [...] *správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.*“ Pohoda bydlení může být narušena rovněž v důsledku snížení odstupových vzdáleností mezi budovami, narušením soukromí, omezením výhledu, úbytkem oblohové složky, a tedy i míry oslunění a osvětlení domu či pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2002 - 113, publ. pod č. 2776/2013 Sb. NSS, bod [45]). Judikatura vypočítává jednotlivá kritéria toliko příkladmo; vždy je třeba zabývat se takovými činiteli, jež jsou relevantní v konkrétním řešeném případě.

[34] Bylo tedy na stavebním úřadu, aby po zhodnocení všech v daném případě relevantních okolností autonomně posoudil, zda v důsledku provedené změny stavby může být narušena pohoda bydlení J. B. a jeho rodiny. Za takové relevantní okolnosti, z nichž lze vycházet při úvaze o atmosféře klidného (pohodového) bydlení, lze jistě v dané věci považovat zejména předpokládaný účel zbudovaných oken a terasy, snížení odstupových vzdáleností, způsob užívání sousedního pozemku či narušení soukromí sousedů. Naopak by v této věci bylo bezpředmětné, aby se správní orgány podrobně a výslovně zabývaly čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, prašností atp., jak z citovaného judikátu dovozovala stěžovatelka. Takové posouzení by nereflektovalo okolnosti projednávané věci.

[35] Výše uvedeným požadavkům správní orgány a městský soud v nyní projednávané věci dostály. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, podle něhož změna stavby stěžovatelky nepochybně ovlivňuje pohodu bydlení jejího souseda J. B. a jeho rodiny, a to přinejmenším v užívání zahrady k odpočinku, bez ohledu na to, zda zahrada bude v budoucnu zastavěna či nikoli.

[36] K posouzení budoucí možné změny zastavěnosti sousedního pozemku Nejvyšší správní soud odkazuje na čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTPP, z něhož zřetelně plyne, že změnou stavby v bezprostřední blízkosti hranice pozemku nesmí být znemožněn způsob zástavby sousedního pozemku podle územně plánovací dokumentace nebo územního rozhodnutí. Stěžovatelce lze dát obecně za pravdu v tom, že je třeba vycházet z platného a právně závazného stavu. Zároveň je však třeba zdůraznit, že předmětem řízení byla žádost stěžovatelky o dodatečné povolení stavby, kterou provedla bez příslušného ohlášení stavebnímu úřadu. Svým jednáním narušila poměry v příslušném místě mj. tím, že nedodržela obecné požadavky na výstavbu dle vyhlášky OTPP (viz výše), včetně odstupových vzdáleností. Za takové situace bylo logické, pokud správní orgány poukázaly na skutečnost, že by v budoucnu mohlo být v důsledku protiprávního jednání stěžovatelky znemožněno případné (v souladu s obecně závaznými předpisy provedené) zastavění sousedního pozemku, které u pozemku p. č. X, k. ú. Z., nelze *a priori* vyloučit. Nejvyšší správní soud si je vědom, že neexistuje žádné subjektivní právo na to, aby poměry v území, v nichž se nachází nemovitá věc určité osoby, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit, neboť stavební aktivity v urbanizovaných oblastech jsou přirozenou součástí vývoje společnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 10 As 143/2016 - 121). Rovněž žádný právní předpis nezakládá J. B. bez dalšího nárok na umístění stavby na jeho pozemku. Uvedené však nijak nelegitimizuje změnu stavby provedenou stěžovatelkou. Za uvedené situace se úvaha správních orgánů a městského soudu, která zjevně nebyla stěžejním důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky o dodatečné povolení stavby, nejeví Nejvyššímu správnímu soudu jako nesprávná; nemohla tedy vést ke zrušení napadeného rozsudku z důvodu nezákonnosti posouzení.

[37] Ze všeho výše uvedeného je zřejmé, že kasační námitka nesprávného právního posouzení jednání stěžovatelky jako rozporného s čl. 4 odst. 1, 4 a čl. 8 odst. 6 vyhlášky OTPP, není důvodná.

[38] Stěžovatelka dále namítla, že ohledně narušení pohody bydlení přicházela v úvahu občanskoprávní žaloba, a proto mělo být řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno a účastníci odkázáni na občanskoprávní spor. Uvedenou námitku stěžovatelka uplatnila poprvé až v kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost (resp. námitka) nepřípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatelce nic nebránilo, aby uvedenou argumentaci uvedla již v řízení před městským soudem (resp. žádné takové důvody stěžovatelka neuvedla). Kasační námitka je tedy nepřípustná.

[39] K námitce stěžovatelky, že stavební úřad vydal dne 6. 3. 2017 rozhodnutí o umístění stavby J. B., Nejvyšší správní soud konstatuje, že ji stěžovatelka ničím nedoložila; především je však uvedená skutečnost pro posouzení nyní projednávané věci irelevantní.

[40] Stěžovatelka ke kasační stížnosti předložila k důkazu fotodokumentaci. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že její provedení k důkazu by v řízení o kasační stížnosti bylo nadbytečné, neboť skutkový stav byl dostatečně zjištěn již městským soudem a správními orgány; spisový materiál poskytuje dostatečný podklad pro rozhodnutí ve věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, popř. jim soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani žádná z nich nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných; proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. září 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu