

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Ing. S. K., b) Mgr. Z. K.,** oba zastoupeni JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** odbor územního plánování a stavebního řádu, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) A. H., 2) M. H., oba zastoupeni Mgr. Gabrielou Hájkovou, advokátkou se sídlem Velké náměstí 19, Hradec Králové, 3) IMMOTRANS, a.s., se sídlem Moskevská 47, Praha 10 – Vršovice, 4) obec Skalice, se sídlem Skalice 32, Smiřice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2016, č. j. 30 A 64/2015 - 87,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2015, č. j. 22492/UP/2014/Kd. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů a současně jím bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Smiřice, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4615/Výst/14/VA, kterým byla v souladu s § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dodatečně povolena stavba označená jako: „*Stavební úpravy stávajícího objektu stodoly na pozemku st. č. X v kat. území S. L.*“ – a to na základě žádosti ze dne 16. 4. 2014 podané osobami zúčastněnými na řízení ad 1) a 2) (dále též „stavebníci“).

[2] Stěžovatelé byli účastníci stavebního řízení z titulu vlastnictví sousední nemovitosti a se závěrem stavebního úřadu potažmo žalovaného v podobě dodatečného povolení stavby nesouhlasili. Proto podali ke krajskému soudu žalobu, jejíž podstatná část se – podobně jako v odvolání – věnovala zpochybnění deklarovaného záměru stavebníků, kterým je dodatečné povolení započatých stavebních úprav stávajícího objektu stodoly.

[3] Dle stěžovatelů je zde evidentní záměr stavebníků vybudovat ze stodoly objekt sloužící k pořádání zábavních akcí, což dovozovali s ohledem na: (i) komplex souvisejících staveb ve vlastnictví stavebníků, (ii) charakter stavebních úprav a (iii) původní projektovou dokumentaci (část I. žaloby). Ve výsledku se má jednat o záměr, který nemá pranic společného se stodolou, jež má plnit převážně funkci skladu a obvykle nemá balkon (patro), pódium a neslouží k pořádání kulturních akcí s pohoštěním a hudbou. Jako klíčové v tomto ohledu označili stěžovatelé dopady skutečného užívání stavby, nikoli název či její formální kategorizaci jako „stodola“ (část II. žaloby). Na to navázali odkazem na preventivní povahu stavebního řízení s tím, že je potřeba předcházet negativním důsledkům a nečekat až bude stavba užívána k jiným (výše naznačeným) účelům, než ke kterým byla povolena; případné uložení pokuty či jiný postih má být až „poslední“ možností (část III. žaloby). V rámci zkoumání zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby se měl proto stavební úřad i žalovaný zamýšlet též nad tím, zda skutečně bude stavba sloužit k účelům, které stavebníci tvrdí (část IV. žaloby). Namísto toho ovšem oba správní orgány nekriticky přijaly záměry stavebníků, aniž by je blíže zkoumaly a posoudily skutečný stav věci. Stěžovatelé odkázali na § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona s tím, že stavební úřad měl ověřit úplnost projektové dokumentace, jakož i účinky budoucího užívání stavby, což neučinil. Spokojil se s tím, že v projektové dokumentaci není uvedeno, že dojde k změně v užívání objektu stodoly. Zcela pominul možné dotčení vlastnických práv stěžovatelů a záměrně neuvedl závěr z protokolu z ústního jednání konaného dne 15. 5. 2014, v němž je uvedeno, že prostor zahradního přístřešku a předmětné stodoly byl v minulosti využíván ke společenským akcím – svatbám (část V. žaloby). V závěru žaloby stěžovatelé zopakovali, že stavebníci chtějí dosáhnout změny stodoly tak, aby následně mohla sloužit k jinému účelu a ve výsledku tak naplnila jejich širší projekt v podobě vybudování celého areálu budov sloužících k pořádání zábavních akcí; tento projekt stavebníci realizují pomocí účelového dělení řízení – tzv. salámové metody a stavební úřad proto posuzuje všechny dílčí změny odděleně (např. nově navržené venkovní posezení), což ve svém důsledku vede k zásahu do místních poměrů a omezení vlastnických práv stěžovatelů – hlukové (a jiné) imise (část VI. a VII. žaloby).

[4] Krajský soud žalobu zamítl s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť neshledal důvodnou žádnou z uvedených žalobních námitek.

[5] V odůvodnění napadeného rozsudku nejprve přisvědčil stěžovatelům, že stavební řízení v sobě obsahuje určitý preventivní prvek, neboť stavební úřad je povinen ověřit mj. účinky budoucího užívání stavby (§ 111 odst. 2 stavebního zákona). V daném případě však v postupu stavebního úřadu neshledal stěžovateli vytýkané pochybení spočívající v tom, že nereflektoval skutečný záměr stavebníků zasahující do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud totiž popřel, že by na základě stěžovateli předestřených indicií bylo možno dospět k závěru, že záměrem stavebníků je faktická změna v užívání stavby stodoly tak,

aby mohla sloužit k pořádání akcí typu oslav narozenin, svateb apod. Objekt stodoly je součástí komplexu tzv. M. statku a není pochyb o tom, že v některých budovách stavebníci provozují pivnici a že je v areálu umístěna stavba prodejního stánku s venkovním posezením. Nicméně dle krajského soudu z pouhé existence tohoto komplexu souvisejících staveb není možné zpochybnit rozhodnutí o dodatečném povolení stavebních úprav stodoly. Rovněž na základě rozsahu a charakteru provedených stavebních úprav nelze uzavřít, že by stodola měla v budoucnu sloužit jako místo různých oslav. Taktéž skutečnost, že na základě výhrad stavebního úřadu upravili stavebníci projektovou dokumentaci tak, že zcela jasně vymezili předmět stavebního řízení, není natolik silnou indicií, na základě které by měl stavební úřad zamítnout žádost o dodatečné stavební povolení.

[6] Dle krajského soudu tak stěžovatelé svoji obavu, že se ve stodole budou konat zábavní akce, opřeli fakticky o jediný konkrétní důkaz, a to závěry obsažené v protokolu z ústního jednání ze dne 15. 5. 2014, dle nichž: „*Stavebním úřadem byla předložena fotodokumentace vytištěná z webových stránek M. statku z jeho fotogalerie. Ze tří fotografií je zřejmé, že prostor zahradního přístřešku a prostor předmětné stávající stodoly byl v minulosti využíván ke společenským akcím – svatbám.*“ Stavebníci v reakci na to uvedli, že se tak v roce 2015 stalo pouze jednou, jinak veškeré akce probíhají v pivnici, v letních měsících i na dvoře statku, vždy však v souladu s provozní dobou a rozhodnutími příslušných orgánů. Toto tvrzení ohledně roku 2015 stěžovatelé nezpochybnili a koresponduje i se závěrem kontrolní prohlídky provedené na základě podnětu stěžovatelů ze dne 26. 7. 2015. Při ní nebylo stavebním úřadem zjištěno užívání stavby (objektu stodoly) před jejím dokončením. Nicméně stavebníci připustili, že dne 18. 7. 2015 byla v areálu M. statku svatba, která využívala venkovní prostory a hospodu, avšak s ohledem na nepřízeň počasí se v době od 18.00 hod. do 22.30 hod. část svatebčanů přesunula do prostor stodoly. Tento jediný prokázaný exces, kdy došlo k využití prostor stodoly k oslavám, ovšem dle krajského soudu důvodnost obav žalobců z užívání stodoly k těmto účelům neprokazuje (svědčí spíše o opaku).

[7] Krajský soud uzavřel, že nebylo zpochybněno, že by byl dodatečným povolením stavby zakrýván jiný skutkový stav věci – tedy, že by stavba stodoly měla sloužit k pořádání zábavních akcí a měla stěžovateli tvrzený potenciál pro vznik imisí hluku. Současně odmítl, že by správní orgány nekriticky přijímaly tvrzení stavebníků a připomněl, že závěry stavebního úřadu i žalovaného musely respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vycházet z údajů obsažených v ní a v připojené projektové dokumentaci jako z údajů pravdivých a nezpochybněných. Pokud žádost stavebníků vyhovovala požadavkům § 111 stavebního zákona (a tuto skutečnost ani stěžovatelé nerozporují), nezbylo stavebnímu úřadu, než stavbu dodatečně povolit. Ztotožnil se proto se závěry stavebního úřadu potažmo žalovaného a jako přiléhavý označil jejich odkaz na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108.

[8] V závěru krajský soud nepřisvědčil ani tomu, že se jedná o případ používání tzv. salámové metody, kterou stěžovatelé sice obecně popsali, avšak nijak blíže neuvedli, jak byla aplikována v projednávané věci. Jedinou konkrétní zmínkou bylo zřízení venkovního posezení, které stavební úřad odmítl posuzovat, protože k jeho realizaci není nutno stavební povolení. Nicméně dle krajského soudu z této skutečnosti neplyne žádná

návaznost na dodatečné povolení stavby stodoly. Navíc v rámci přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí není oprávněn posuzovat zákonnost postupu stavebního úřadu týkajícího se jiných staveb. Z hlediska namítaného zásahu do vlastnického práva stěžovatelů krajský soud s odkazem na obsah správního spisu zjistil, že nedochází k takové změně oproti současnému stavu budovy stodoly, která by odůvodňovala vznik nového zdroje imisí hluku či zásah do pohody bydlení.

[9] V kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že rozsudek krajského soudu napadají jednak z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jednak z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé spatřovali v tom, že se krajský soud nezbýval množstvím jejich žalobních námitek. V žalobě předestřenou argumentaci vypořádal extrémně úsporným způsobem, který nelze považovat za dostatečný. Konkrétně v tomto směru stěžovatelé poukázali na nedostatečné vypořádání se s argumentací vztahující se ke skutečnému záměru stavebníků dovozovanému z: (i) komplexu souvisejících staveb, (ii) charakteru stavebních úprav a (iii) obsahu původní projektové dokumentace. Ad (i) stěžovatelé konstatovali, že je jen obtížně představitelné, že do stodoly – jakožto stěžejní části komplexu staveb – je stavebními úpravami zasahováno ze zcela jiného důvodu, než pro který jsou využívány ostatní budovy komplexu, tedy areálu M. statku. Domnívají se proto, že stodola bude využívána pro stejnou podnikatelskou činnost, jako je tomu v případě zbytku tohoto areálu, avšak z napadeného rozsudku není patrné, z jakých důvodů této argumentaci krajský soud nepřisvědčil. Obdobně to platí i pro vypořádání se s argumentací odkazující na charakter stavebních – ad (ii); krajský soud se blíže nezabýval povahou provedených úprav, přestože bylo namítáno jejich zacílení na změnu vzhledu stavby a především pak změnu účelu vnitřního využití prostoru stodoly. A rovněž s odkazem na původní projektovou dokumentaci – ad (iii) se krajský soud nedostatečně vypořádal. Pominul, že změna dokumentace nesměřovala k úpravě rozpornosti údajů v dokumentaci, nýbrž k ukrytí původně tvrzeného účelu stavebních úprav, kterým bylo „*vybudovat komplex staveb s doprovodným účelovým využitím k hlavnímu objektu čp. X v obci S. – S. (pivnice).*“

[11] Současně stěžovatelé poukázali též na to, že krajský soud se nijak nevyjádřil k žalobní námitce, že správní orgány záměrně ignorovaly závěr z protokolu z ústního jednání konaného dne 15. 5. 2014; jedná se přitom o námitku důležitou, neboť z ústního jednání vyplynulo, že se v budově stodoly odehrávaly svatby, což velmi ilustrativně svědčí o postupné změně účelu užívání stavby. Závěrem v rámci namítané nepřezkoumatelnosti stěžovatelé uvedli, že krajský soud byl povinen vypořádat se adekvátně a přesvědčivě s každou uplatněnou námitkou, což neučinil, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Nezákonnost rozsudku krajského soudu stěžovatelé spatřovali v nesprávném posouzení otázky zásahu do vlastnického práva stěžovatelů v důsledku faktického užívání stavby stodoly, kdy vznikají, resp. budou vznikat imise – především hluk ze společenských akcí. Kromě evidentního obtěžování hlukem pak poukázali stěžovatelé i na další zásahy, které přinese nový vzhled a vnitřní uspořádání stodoly – a tudíž i masivnější využívání návštěvníky společenských akcí, které se na M. statku konají. Konkrétně namítli zásah do

pohody bydlení v důsledku využívání oken, z nichž se stanou okna ve společenském sále. Dále zdůraznili také to, že stavebníci provádějí postupné drobné úpravy komplexu staveb i stodoly jako takové, neboť v rámci jediného uceleného projektu přestavby by narazili na nesoulad s územním plánem; to v sobě implicite obsahuje i zásah do vlastnického práva stěžovatelů, jakožto vlastníků nemovitosti na území dané obce, kteří prosazovali své zájmy a chránili svá vlastnická práva v rámci procesu územního plánování.

[13] Dle stěžovatelů je tedy napadený rozsudek zatížen nepřezkoumatelností i nezákonností, neboť krajský soud se takřka vůbec nezabýval podstatou a charakterem stavebního řízení a stejně jako správní orgány jen upozornil stavebníky na možnost uložení pokuty v případě, že by docházelo k využívání stodoly v rozporu s jejím dosavadním účelem. Trestání má však sloužit jako *ultima ratio* a v projednávané věci jde proti smyslu stavebního řízení, které má preventivní povahu a má zabránit neoprávněným zásahům do prostředí, které v podobě staveb představují zásah poměrně dlouhodobý a obtížně odstranitelný.

[14] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný pouze stručně odkázal na své vyjádření k žalobě, jakož i na své rozhodnutí ve věci a napadený rozsudek, s jehož závěry se ztotožňuje a kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

[16] Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) – tedy stavebníci k předložené kasační stížnosti navrhli, aby byla zamítnuta. Napadený rozsudek mají za správný, spočívající na správném posouzení právní otázky a neshledali ani žádné jiné vady, které mu stěžovatelé vytýkají. Stěžovatelé dle jejich názoru brojí proti neexistujícím skutečnostem, neboť nebylo prokázáno, že užíváním stavby stodoly vznikají imise – především hluk ze společenských akcí. K žádnému takovému zásahu do vlastnických práv stěžovatelů nedošlo. K četnosti tvrzených zábavních akcí – svateb pak poukázali na to, že šlo o zcela náhodné využití stodoly jako nouzového útočiště pro návštěvníky svatby, která ovšem probíhala v jiných prostorách. Počet oslav a podobných společenských akcí je nepatrný a nahodilý, rozhodně menší než např. ve vesnické „hasičárně“, která rovněž není určena k užívání za tímto účelem. Připomněli rovněž, že v budově stodoly historicky bylo jak patro, tak okna, která zůstala v původních rozměrech. Závěrem z hlediska stěžovateli tvrzené tzv. salámové metody pak stavebníci konstatovali, že práce zahajovali postupně zejména z finančních důvodů, pokud ušetřili peníze, nějakou část M. statku opravili, případně využili dotačního titulu.

[17] Osoby zúčastněné na řízení 3) a 4) se k předložené kasační stížností nevyjádřily.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupeni. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Podstatou věci je sousedský spor, jehož arbitrem se stal stavební úřad, který rozhodoval o žádosti stavebníků – osob zúčastněných na řízení ad 1) a 2) – o dodatečné povolení stavebních úprav stodoly, s nimiž majitelé sousední nemovitosti – stěžovatelé – nesouhlasí. Svůj nesouhlas stěžovatelé staví na tom, že ve skutečnosti se nejedná o úpravu stodoly, nýbrž o změnu jejího funkčního využití k pořádání zábavních akcí (svateb, oslav narozenin atd.), čímž bude ve výsledku zasaženo do jejich vlastnického práva (zejm. imisemi hluku a zhoršením pohody bydlení).

[21] Stavební úřad neshledal nesouhlas stěžovatelů, resp. jejich námitky jako důvodné a stavební úpravy stodoly dodatečně povolil, což posléze potvrdil i žalovaný. Rovněž krajský soud dospěl k závěru o zákonnosti tohoto postupu, což stěžovatelé napadli ze dvou důvodů, které podřadili pod důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[22] Nejprve k důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[23] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Stěžovatelé za pomocí poměrně strukturované argumentace v žalobě zpochybnili deklarovaný záměr stavebníků a v návaznosti na to dovozovali dotčení svých vlastnických práv (blíže viz odst. 3 odůvodnění tohoto rozsudku). Krajský soud své odůvodnění pojal komplexně, nikoli tak strukturovaně, jak bylo argumentováno v žalobě, nicméně důležité je, že se jasně vyjádřil k podstatě věci. Výslovně se vyjádřil mj. i k obsahu protokolu z ústního jednání ze dne 15. 5. 2014, jakož i k argumentaci týkající se skutečného záměru stěžovatelů, a vysvětlil, proč se ztotožnil s názorem žalovaného a stavebního úřadu.

[24] Dle názoru krajského soudu oba správní orgány musely respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vč. zachování účelu užívání stavby stodoly, a pokud tento vyhovoval požadavkům stavebního zákona, nebylo možno danou stavbu dodatečně nepovolit. Toto je třeba vnímat jako základ, na kterém stojí závěr krajského soudu o zamítnutí žaloby, s jejímž obsahem a důvody se vypořádal dostatečným a přezkoumatelným způsobem. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (k tomu srov. judikaturu Ústavního soudu, zejm. nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565).

[25] Napadený rozsudek krajského soudu proto považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zdejší soud zabýval následně – při věcném posouzení kasačních námitek rozporujících již samotné právní posouzení věci krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[26] K tomu je nutno předeslat, že ze strany stěžovatelů jde v zásadě o jednu a tutéž námitku zásahu do vlastnického práva na základě zpochybnění deklarovaného záměru stavebníků žádajících o dodatečné stavební povolení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého v rozhodné době (dle stavu do 31. 12. 2017) platilo následující:

[27] *„Stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b)* [tj. stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného zákonem anebo v rozporu s ním]. *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 ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. 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*“ (pozn. doplnění a podtržení provedeno Nejvyšším správním soudem).

[28] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona: „[s]*tavbu 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] Stěžovatelé nenamítali nesoulad stavby (stavebních úprav stodoly) s podmínkami vymezenými v písm. a) až c) výše citovaného ustanovení stavebního zákona. Stavební úřad měl tyto podmínky ze strany stavebníků za splněné, a proto přistoupil k vydání dodatečného stavebního povolení, jak ostatně plyne i judikatury, na kterou shodně odkazoval krajský soud i oba správní orgány – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.

j. 1 As 67/2011 – 108, podle něhož, pokud stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v § 129 stavebního zákona, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.

[30] Stavební úřad měl povinnost postupovat přiměřeně podle § 110 až § 115 stavebního zákona. Musel proto též vypořádat námitky stěžovatelů, jakožto účastníků řízení, které uplatnili v souladu s § 114 stavebního zákona a namítali dotčení svého vlastnického práva z důvodu budoucích imisí, které stavba vyvolá, zejména imise hluku a zhoršení pokojného stavu v místě bydlení. Svojí povahou se jednalo o zvláštní druh tzv. občanskoprávních námitek, které vycházely ze zpochybnění budoucího užívání stavby stodoly poté, co proběhnou její stavební úpravy. Stěžovatelé se obávali, že stávající objekt stodoly již nebude sloužit svému účelu, ale účelu jinému – a sice pořádání zábavních a společenských akcí.

[31] V tomto ohledu je nutno připomenout, že řízení o dodatečném stavebním povolení je řízení o žádosti. Stavební úřad se zabývá stavbou, o jejíž povolení žadatel usiluje a jejíž parametry vymezil ve své žádosti. Stavební úřad je žádostí vázán a nemůže ze své vůle (či z vůle jiných účastníků řízení – zde: stěžovatelů) rozhodovat o záměru v jiné než požadované podobě. Toto je pro celkové posouzení věci zcela klíčové a určující, stejně jako to, že předmětem řízení nebyla již dokončená stavba, ale stavba rozestavěná. Ostatně proto také stavební úřad v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona stanovil podmínky pro dokončení stavby, v nichž mj. uložil povinnost provést stavbu v souladu s projektovou dokumentací. Tato se tedy společně s podanou žádostí stala logicky základem pro úvahy stavebního úřadu z hlediska ověření budoucích účinků užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona.

[32] Výhrady vůči předložené projektové dokumentaci vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 4) – obec S., jakožto jeden z účastníků stavebního řízení. Ve svém stanovisku ze dne 22. 4. 2014 sice vyjádřila souhlas se stavebními úpravami objektu stodoly beze změny účelu užívání, avšak za předpokladu, že budou vysvětleny a opraveny některé nesrovnalosti v rámci projektové dokumentace. Jako zásadní nedostatek osoba zúčastněná na řízení 4) označila, že v průvodní zprávě je uvedeno, že záměrem majitele je vybudovat v areálu komplex staveb s doprovodným účelovým využitím k hlavnímu objektu čp. X – aniž by však bylo účelové využití specifikováno; současně je uváděno, že nedochází ke změně užívání stavby, resp. že se stavebními úpravami nebude účel užívání měnit. Stavební úřad proto přerušil řízení a vyzval stavebníky k předložení opravené projektové dokumentace. Stavebníci projektovou dokumentaci opravili tak, že všechny její části byly souladné s jejich záměrem provést stavební úpravy stávající stodoly beze změny účelu užívání; to stavebníci potvrdili i ve svém vyjádření ze dne 26. 5. 2014 s tím, že po dohodě s projektantem byla upřesněna projektová dokumentace tak, aby odpovídala záměru stavebníka, tj. realizovat stavební úpravy a udržovací práce na stávajícím objektu stodoly bez změny užívání tohoto objektu, s výjimkou části v 2. NP navržené jako komory pro sousední rodinný dům.

[33] Opravená projektová dokumentace se stala základem pro postup stavebního úřadu, který v souladu s § 111 odst. 2 stavebního zákona ověřil účinky budoucího užívání stavby. Vycházel ze všech náležitostí projektové dokumentace, z nichž je na tomto místě účelné

upozornit především na popis stavby spočívající zejména v zateplení střešního pláště a instalaci nových podhledů, výměně stávajících oken a osazení 2 nových, vestavbě patra a zesílení stěn přizdívkami – v podrobnostech viz projektová dokumentace, která je součástí správního spisu.

[34] Za této situace, kdy bylo z projektové dokumentace zjevné zachování dosavadní účelu využití budovy stodoly, jejíž úpravy se týkaly především vnitřní části, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu vytýkat stavebnímu úřadu, že dodatečné povolení stavby vydal a námitky stěžovatelů měl za nedůvodné.

[35] Rozsah oprav je sice větší než malý, nicméně jejich charakter respektuje základní parametry stavby stodoly, nijak ji nerozšiřuje. Jde v podstatě o opravné práce a současně úpravu a inovaci vnitřního uspořádání, z něhož rozhodně nelze bez dalšího dovozovat, že by se mělo jednat o společenský sál či jiný podobný prostor pro konání zábavních, kulturních akci, jak namítají stěžovatelé. V tomto kontextu nelze nezmínit např. to, že se nijak neřeší topení či vzduchotechnika, jak je zřejmé z průvodní zprávy projektové dokumentace, což by při vizi využití prostoru k zábavním akcím jistě bylo potřeba. Podobně, jde-li o vnitřní uspořádání prostoru stodoly a stěžovateli namítané zřízení pódia a balkonu, resp. patra, je potřeba korektně konstatovat s odkazem na projektovou dokumentaci následující. Dvě výškové úrovně podlah neznamenají nutně stavbu podia, ale jde o důsledek toho, že hlavní prostor stodoly byl v minulosti pod jednotným krovem předělen vestavbou v přízemní části (viz souhrnná technická zpráva, část B.2.1.). Obdobně ke zřízení balkonu či patru lze uvést, že vychází z původní dispozice objektu a jeho konstrukce ve výsledku rozhodně nemění charakter budovy deklarovaný jako stodola.

[36] Je nutno si uvědomit, že v souzené věci se nejednalo o typickou tzv. černou stavbu, nýbrž o probíhající stavební úpravy již existující stavby stodoly vycházející podle předložené projektové dokumentace z toho, že o stodolu půjde i nadále. Toto je potřeba respektovat a shora zmíněnou opravu (změnu) projektové dokumentace nelze vnímat jako „ukrytí“ skutečného účelu užívání stavby, ale spíše jako odstranění nejasností a vnitřních rozporů, na které poukázala obec S. a kterých se následně opakovaně dovolávají stěžovatelé.

[37] K jejich námitkám je potřeba opět odkázat na projektovou dokumentaci, podle které se z areálu bývalé hospodářské usedlosti při domu čp. X ve S. dochovala z hospodářských budov pouze stodola uzavírající pozemek bývalého dvora od severozápadu. Ke stodole byly v minulých letech nově přistavěny objekty přístřešku pro zahradní stroje a novostavba rodinného domu [viz průvodní zpráva, část A.3., nebo souhrnná technická zpráva, část B.1.a)]. Prostá skutečnost, že dům čp. X je využíván jako pivnice přitom neznamená, že takto či podobně bude v budoucnu využívána též opravená stodola. V tomto směru se jedná o spekulaci, kterou nelze založit na tom, že stodola je součástí komplexu souvisejících staveb, mezi nimiž je i pivnice. Je jistě na místě připustit určitou souvztažnost mezi stavbami v areálu M. statku. Současně je ovšem nutno připomenout, že jde o stavby funkčně a účelově oddělené, a že z vyjádření stavebníků učiněného v rámci řízení před krajským soudem vyplývá, že pivnice či zájezdní hostinec zde byly i v minulosti.

[38] Jako spekulativní a hypotetické je možné označit také tvrzení, že prostor stodoly bude využíván k zábavním akcím, neboť se tak již v minulosti stalo při oslavě svatby. Není pochyb o tom, že k těmto účelům stodola primárně neslouží a sloužit nemůže. Stavební zákon ani příslušné prováděcí předpisy – vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví pro stavbu stodoly žádné parametry ani ji nijak blíže nedefinuje. Tradičně plnila stodola především funkci skladu zemědělských produktů, příp. nářadí či zemědělských strojů. Nicméně je třeba vnímat, že tato základní funkce se vyvíjela směrem k dalšímu využití – mlácení obilí či občasné lidové veselice (hody, dožínky, svatby apod.). Ostatně v posuzovaném objektu stodoly se v minulosti taková veselice – svatba konala, avšak tato ojedinělá, výjimečná skutečnost ještě neznamená, že se stodola změnila, resp. změní ve společenský sál či pravidelný prostor pro kulturní akce. Podobně jako je tomu třeba i v případě vesnické „hasičárny“, kde se rovněž občas konají kulturní akce, jak přiléhavě poukázali stavebníci.

[39] Z pohledu Nejvyššího správního soudu je důležité, že základní funkcí stodoly je sloužit jako sklad, přičemž toto účelové (funkční) využití v budoucnu v případě dané stavby konvenuje jak projektové dokumentaci, tak povaze prováděných úprav, při nichž se počítá mj. se zřízením komor – tedy právě úložných, skladovacích prostor pro potřeby sousedního rodinného domu. To znamená, že účelové využití zůstane zachováno, z čehož správně vycházely oba správní orgány a poté při přezkumu jejich rozhodnutí i krajský soud. Nic na tom nemění ani stěžovateli opakovaně namítaná oprava (změna) projektové dokumentace, povaha prováděných úprav a souvislost s okolními stavbami v rámci M. statku či ojedinělá zkušenost s využitím prostoru stodoly v minulosti pro účely svatby.

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v daném případě nebylo možné stavebníkům jako žadatelům o vydání dodatečného povolení stavby nevyhovět jenom proto, že stěžovatelé namítali zásah do svého vlastnického práva v důsledku budoucího využití stavby. Stěžovatelé si nemohou osobovat právo na to, aby byly vyloučeny takové stavební úpravy v jejich sousedství, které neznamenají změnu v užívání stavby stodoly a ve výsledku tak s sebou nemohou přinést namítané zvýšení imisí hluku či zásah do pohody bydlení. Aby bylo možné reálně uvažovat o naznačeném zásahu do vlastnického práva stěžovatelů, bylo by nepochybně nutné změnit účel užívání stavby stodoly, což se dosud nestalo a nelze presumovat, že se tak nestane a stavebníci budou i přesto ve stodole pořádat zábavní akce (svatby, oslavy apod.). Pokud by tomu tak bylo, existují jiné nástroje, jak takové situace řešit – a to prostřednictví pokuty za přestupek podle stavebního zákona (užívání stavby v rozporu s účelem vymezeným v povolení stavby nebo v kolaudačním rozhodnutí). Stěžovateli namítaná skutečnost, že stavební řízení má preventivní povahu, na uvedeném závěru nic nemění. V životě mohou někdy nastat situace, kdy nezbývá jiné řešení, než je využití sankce, byť tuto lze jistě vnímat až jako poslední, nejzazší prostředek určený k ochraně zákonem stanovených zájmů (princip *ultima ratio*).

[41] Podstatné je, že stavební úřad a žalovaný nerezignovali na svoji roli, vycházeli z obsahu žádosti o dodatečné stavební povolení a posuzovali stavbu komplexně s ohledem na přiloženou projektovou dokumentaci a její skutečný charakter. Jednalo se o stavební úpravy stodoly, které rozhodně reálně nepředstavovaly její trvalou přestavbu na společenský a kulturní sál či jiný prostor pro podobné akce v rámci M. statku. Tento statek je stavebníky postupně opravován, avšak v jejich postupu zdejší soud nespatřuje snahu

o postupné získání povolení na stavby, které ve svém souhrnu překračující některý z veřejnoprávních regulativů, což je typický důsledek použití tzv. salámové metody, k tomu srov. relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 – 117, ze dne 29. 5. 2014, č. j. 4 As 162/2013 – 53, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 120/2012 – 40.

[42] V nyní projednávaném případě probíhalo pouze jedno řízení, k žádné „procesní parcelaci“ ve snaze vyhnout se věcnému posouzení stavby jako celku nedošlo a skutečnost, že stavební úřad neposuzoval stěžovateli zmíněné venkovní posezení, je plně pochopitelná. Na danou stavbu totiž není nutné vydávat stavební povolení a jiné stavby v rámci M. statku stěžovatelé neuvedli, jak správně poznamenal krajský soud.

[43] V kasační stížnosti k tomu sice stěžovatelé poznamenali, že v rámci jediného projektu by stavebníci narazili na nesoulad s územním plánem, nicméně nebyli nijak konkrétní. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než obdobně obecně odkázat na to, že soulad s územně plánovací dokumentací je jednou z podmínek pro dodatečné povolení stavby [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona]. Stavební úřad byl proto povinen posoudit splnění této podmínky, čemuž dostál – v podrobnostech viz odůvodnění jeho rozhodnutí na str. 7 – 8, kde uvádí přípustné a nepřípustné využití daného území s tím, že mezi stavbami s přípustným využitím jsou i drobné stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní; to je i případ právě posuzované stodoly, která sice není drobnou stavbou, ale nedochází ke změně v jejím užívání a je stále součástí statku čp. X v obci S. – S., který pochází z minulého století, tj. z doby před schválením současného územního plánu obce S., s nímž není v rozporu.

[44] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že do jisté míry chápe obavu stěžovatelů z postupné změny sousedního statku na zábavní či rekreační areál. Na druhou stranu ovšem připomíná, že v daném případě bylo nutno respektovat obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vč. zachování účelu užívání stavby jako stodoly. V případě, že tento účel nebude v budoucnu naplněn nebo bude ze strany stavebníků systematicky obcházen, bude úkolem stavebního úřadu tomuto zabránit s možným využitím správního práva trestního. I při zachování preventivního prvku stavebního řízení totiž nelze dovozovat dotčení vlastnického práva na základě toho, že bude konáno bezpráví – tedy, že nebude dodržován účel užívání stavby, ledaže by tento účel byl v extrémním rozporu se skutečným stavem, což ovšem není tento případ (viz výše).

[45] Ve světle všech těchto skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby 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 12. září 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu