



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **M. Š.**, zastoupen JUDr. Richardem Čičkem, advokátem, se sídlem v Praze 7, Milady Horákové 533/28, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Jungmannova 29, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. E. M.**, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2011, č. j. S-MHMP 865241/2010/OST/Pt/Zá, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 107/2011 - 54,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále též „stavebník“) zahájila v roce 2006 přestavbu rodinného domu na svém pozemku. Tento pozemek svou jihozápadní stranou sousedí s pozemkem, na němž se nachází rodinný dům žalobce (v době správních řízení patřil jeho matce). Jelikož byl dům žalobce původně zamýšlen jako polovina dvojdomu, stojí na samé společné hranici obou pozemků. Při kolaudaci v roce 2007 zjistil Úřad městské části Praha 15 (dále též „stavební úřad“), že stavebník se odchýlil od schválené stavební dokumentace (a to i od její dodatečně povolené změny), zvětšil zastavěnou plochu svého domu a snížil tím odstupovou vzdálenost od domu žalobce z povolených 2,87 až na 2,16 metru. Stavební úřad vyhodnotil tuto změnu jako nepodstatnou odchylku od projektové dokumentace a stavbu zkolaudoval. Toto jeho rozhodnutí později zrušil v přezkumném řízení Magistrát hl. m. Prahy a stavební úřad byl nucen zahájit řízení o odstranění nepovolené změny stavby. Po řadě

procesních peripetií vyústilo toto řízení navzdory námitkám žalobcovy právní předchůdkyně v dodatečné povolení uvedené změny stavby rodinného domu. Stalo se tak rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 2. září 2010. Toto rozhodnutí následně potvrdil žalovaný Magistrát hl. m. Prahy svým v návěti citovaným rozhodnutím, jímž zamítl odvolání, které proti rozhodnutí podala žalobcová právní předchůdkyně.

[2] Pro pochopení celkové situace je důležité poznamenat, že stavebník vybudoval na svých pozemcích p. č. 1941 a 1942 v k. ú. Hostivař během přestavby rodinného domu řadu dalších nepovolených staveb. Jedná se zejména o dlážděné terasy a venkovní schodiště při severovýchodní i jihozápadní zdi jejího domu (jihozápadní stěna sousedí s domem žalobce), o plné oplocení a kůlnu při společné hranici s pozemky žalobce a dále o terénní úpravy a s nimi související opěrné zdi na zahradě. Žalobcová předchůdkyně navíc uváděla, že došlo v průběhu stavby k výkopu vsakovací jámy při společné hranici obou pozemků, jejímu vyplnění šterkem a následnému zasypaní, což dokládala fotodokumentací. Námitky žalobcovy předchůdkyně v řízení o dodatečném povolení stavby proto směřovaly především k tomu, že v důsledku nepovolené výstavby došlo ke zhoršení odtokových poměrů a v důsledku toho k zavlhání zdiva a poškození jejího domu. To doložila ve správním řízení odborným posudkem soudního znalce z oboru diagnostika a poruchy, technologie pozemních staveb Ing. Ladislava Bukovského č. 1723/2008 ze dne 15. září 2008. Stavební úřad v dodatečném povolení vyloučil, že by změna stavby rodinného domu mohla způsobit zavlhání domu žalobkyně. Ohledně údajné vsakovací jámy při společné hranici pozemků žalobcovu předchůdkyni – s odvoláním na jedno z předchozích odvolacích rozhodnutí žalovaného – odkázal na soud.

[3] Rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobcovy předchůdkyně proti dodatečnému povolení změny stavby domu osoby zúčastněné na řízení napadl žalobce správní žalobou. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) mu vyhověl rozsudkem označeným v návěti, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil. Uvedl, že „*v dané věci existuje ohledně vlivu provedených stavebních úprav na dům žalobce řada nejasností, zejména, avšak nikoli výhradně, ohledně později zasypaného výkopu provedeného v některé z dřívějších fází stavby.*“ Městský soud v Praze správním orgánům vytkl, že „*zaujaly stanovisko, že je na osobě dotčené, aby jednoznačně prokázala, že újma jí vzniklá je způsobena právě nezákonně provedenými stavebními úpravami, jinak není důvod tyto změny dodatečně nepovolit. Takový postup však odporuje právní úpravě postavení jednotlivých subjektů řízení o dodatečné povolení stavby, neboť podle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, nese důkazní břemeno ohledně souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu a s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem stavebník či vlastník stavby.*“ Nadto se podle městského soudu stavební úřad nevypořádal přezkoumatelným způsobem s námitkami žalobcovy právní předchůdkyně týkajícími se likvidace dešťových vod z dodatečně povolované stavby.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní v prvé řadě namítal, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby byla pouze změna stavby rodinného domu č. p. 478 v k. ú. Hostivař, nikoliv další stavby nacházející se na pozemku stavebníka mezi oběma stavbami rodinných domů (opěrné zdi, zpevněné plochy, venkovní schodiště). Ty byly předmětem jiného samostatného řízení. Součástí zpevněných ploch byl podle žalovaného i často zmiňovaný zasypaný výkop. Právě vůči těmto ostatním stavbám směřují jak výhrady žalobce, tak se jich primárně týká i předložený znalecký posudek Ing. Ladislava Bukovského. Městský soud však jednotlivé stavby nerozlišuje.

[5] Pokud jde o samotnou změnu stavby rodinného domu, likvidace dešťových vod z této stavby je řešena vsakem na pozemku stavebníka, což je způsob, který upřednostňovala i (dnes

pokračování

zrušená) vyhláška hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Provedení vsakovací jímky – umístěné na opačné straně, než se nachází pozemek žalobce – bylo doloženo výkresem č. 07 v dokumentaci zdravotní techniky, jež zároveň obsahuje i výpočet dostatečnosti této jímky. Jelikož projektová dokumentace respektuje veškeré požadavky příslušných stavebních předpisů, bylo namíste stavbu dodatečně povolit. Pokud i přesto žalobce tvrdí, že tento soulad prokázán nebyl a že jeho stavba je podmáčena právě v důsledku nedostatečné likvidace dešťových vod ze staveb stavebníka, je pak na něm, aby své tvrzení podpořil pádnými důkazy. Ani posudek Ing. Ladislava Bukovského však neuvádí žádný důkaz o nedostatečném odvádění dešťových vod z rodinného domu stavebníka a o příčinné souvislosti s provlháním domu žalobce (neboť se zaměřuje na možný vliv výše zmíněných jiných staveb).

[6] K výtce městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu v otázce likvidace dešťových vod stěžovatel poznamenal, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek a že on se ve svém odvolacím rozhodnutí s touto námitkou vypořádal vyčerpávajícím způsobem.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Žalovanému jakožto stěžovateli lze dát za pravdu pouze potud, že na str. 5 svého žalobou napadeného rozhodnutí dostatečně podrobně a srozumitelně odůvodnil zamítnutí námitek žalobcovy předchůdkyně, které se týkaly likvidace dešťových vod z dodatečně povolované změny stavby sousedního rodinného domu. Rozhodnutí stěžovatele se tedy jeví jako přezkoumatelné, čímž stěžovatel napravitel i nedostatek odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu v tomto směru. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů skutečně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).

[10] Pokud jde však o věcnou stránku, tedy o to, jakými argumenty se stěžovatel s námitkami žalobcovy předchůdkyně vyrovnal, zde musí Nejvyšší správní soud naopak aprobevat závěry městského soudu. Stavební úřad rozhodně nemůže aplikovat na dodatečné povolení stavby, resp. její změny, mírnější kritéria, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publ. pod č. 1202/2007 Sb. NSS). Naopak v řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit specifickou (a z hlediska stavebního práva abnormální) situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je již dokončená stavba, provedená tzv. „načerno“. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje se základním myšlenkovým východiskem městského soudu, které je v rozsudku napadeném kasační stížností vyjádřeno takto: *„Jelikož byly stavební úpravy provedeny bez potřebného povolení, a to dokonce opakovaně, je povinností stavebníka v řízení o jejich dodatečném povolení prokázat, že nejsou v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem, a stavební úřad je může dodatečně povolit jen v případě splnění této podmínky. Nebude-li přitom možné skutečný stav věci – vliv stavebních úprav na nemovitost žalobce – dodatečně zjistit, musí nést důsledky tohoto stavu osoba, jež jej svou nezákonnou stavební činností způsobila, nikoli vlastníci sousedních nemovitostí.“* Ačkoliv městský soud nerozlišil dostatečně pečlivě mezi rozporem stavby s veřejným zájmem a mezi oprávněností občanskoprávních námitek vlastníka sousední nemovitosti proti stavbě (k tomu viz níže), lze přesto jeho názor označit za logické vyústění dosavadní ustálené judikatury

správních soudů, podle níž je to právě stavebník nepovolené stavby, kdo musí prokázat, že stavba, o jejíž legalizaci usiluje, je v souladu s požadavky stavebního zákona (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. listopadu 2001 sp. zn. 30 Ca 394/1999, publ. pod č. 901/2001 in: Soudní judikatura ve věcech správních, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, publ. pod č. 804/2006 Sb. NSS).

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele, že předmětem řízení byla pouze nepovolená změna stavby rodinného domu osoby zúčastněné na řízení, zatímco námitky žalobce směřovaly proti jiným nepovoleným stavbám (opěrné zdi, zpevněné plochy, venkovní schodiště), jež byly přitom předmětem samostatného řízení o odstranění stavby. Otázkou vymezení předmětu řízení o odstranění, příp. dodatečném povolení stavby se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již zabýval. Úvodem ovšem nutno zmínit, že v jakémkoliv řízení na žádost je předmět řízení zásadně vymezen žádostí. Bezvýhradně to platí o řádném územním a stavebním řízení, avšak respektovat žadatelovu vůli musí stavební úřad i v řízení o dodatečném povolení stavby. U něj je však situace přece jen specifická, neboť řízení o dodatečném povolení stavby je „vlozeno“ do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno (v rozsudku ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 3 As 18/2011 - 117 hovoří Nejvyšší správní soud v této souvislosti o „akcesorické povaze“ řízení o dodatečném povolení stavby). Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby), avšak může jej zúžit. Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (příp. souboru staveb), či zda se jeho žádost bude týkat pouze některé její části. Motivy stavebníka k takovému dělení předmětu řízení mohou být stejně tak dobře ryzí (např. usiluje o dodatečné povolení pouze u té části stavby, která není v rozporu s veřejným zájmem, a ostatní části hodlá dobrovolně odstranit), jako mohou být podlé (např. využitím tzv. salámové metody usiluje o postupné získání povolení na stavby nebo části stavby, které ve svém souhrnu překračují některý z veřejnoprávních regulativů, což při jejich samostatném posuzování nemusí být zřejmé). V nyní posuzovaném případě to ovšem nebyla žadatelka, kdo rozdělil předmět řízení jednak na změnu stavby rodinného domu a jednak na ostatní nepovolené stavby. Byl to již stavební úřad, kdo takto na počátku vymezil předměty dvou samostatných řízení o odstranění stavby. Proto je na místě připomenout judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce.

[12] Základní východisko načrtl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 45/2004 - 121 ze dne 4. května 2005, č. 621/2005 Sb. NSS, podle něhož předmětem řízení o odstranění stavby může být učiněna buď stavba jako celek nebo alternativně pouze jedna její část (resp. více částí jedné stavby), za předpokladu, že taková část je dostatečně identifikována. To, zda stavební úřad formálně vymezí předmět řízení jako celou stavbu (příp. soubor souvisejících staveb), nebo naopak část stavby (příp. jednotlivou stavbu ze souboru), nemůže samo o sobě zapříčinit nezákonnost jeho rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 1 As 177/2012 - 33). Nezákonné však je, pokud stavební úřad z věcného hlediska posuzuje odděleně nepovolené stavby nebo části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 18/2011 - 117). I proto je praktické řízení o souvisejících nepovolených stavbách spojovat spíše než je rozdělovat do samostatných řízení. Tím se pouze znepráhlední procesní situace, ale stavební úřad se ani takovouto „procesní parcelací“ nemůže vyhnout věcnému posouzení souboru vzájemně souvisejících staveb či stavebních změn jako celku. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud aproboval např. postup stavebního úřadu, který předmětem řízení o odstranění stavby učinil celý soubor terénních úprav, jež by každá jednotlivě povolovacímu režimu podle stavebního zákona nepodléhaly, avšak ve svém souhrnu tvořily nepovolenou motokrosovou dráhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 4 As 162/2013 - 53). Nejvyšší správní

pokračování

soud požadoval společné posouzení i v případě, kdy stavební úřad pominul tu část nepovolených úprav rodinného domu, která spočívala ve vybudování dvou parkovacích míst ze zatravněných dlaždic, jež by sama o sobě nepodléhala stavebnímu povolení ani ohlášení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 7 As 120/2012 - 40). Pro úplnost lze poznamenat, že stejnými principy (nutnost posoudit stavbu či soubor staveb jako funkční celek bez ohledu na to, co je formálně předmětem řízení) se řídí i řízení, v němž se povoluje užívání stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2014, č. j. 3 As 69/2013 - 29).

[13] Nahlížíme-li touto optikou na nyní posuzovaný případ, je zřejmé, že stavební úřad svým povinností nedostál. Řízení o odstranění stavby zahájil zvláště pro změnu stavby rodinného domu a zvláště pro ostatní nepovolené stavby, ačkoliv tyto stavby byly vybudovány společně ve stejném časovém období a funkčně spolu souvisejí – zpevněné plochy obklopují rodinný dům, obě venkovní schodiště přiléhají k jeho štítovým zdem a umožňují překonat výškový rozdíl mezi ulicí a zahradou umístěnou za domem a konečně opěrné zdi rozdělují tuto zahradu na několik teras. Navíc spojení obou řízení se opakovaně dožadoval i sám stavebník s odůvodněním, že je náročné se v nich orientovat (srov. rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby ze dne 19. listopadu 2008, č. j. 002251/08/OV/SPu). K tomu přistupuje i fakt, že stavební úřad formálně zcela opomněl učinit předmětem kteréhokoliv řízení nepovolený výkop (údajnou vsakovací jámu), jejíž existenci žalobcova předchůdkyně od samého počátku namítala. Ve svém podání ze dne 16. srpna 2008 navíc výslovně požadovala, aby se tento nepovolený výkop, nacházející se údajně zčásti pod nepovolenou přístavbou vnitřního schodiště domu, stal předmětem řízení o dodatečném povolení změny stavby domu. Stavební úřad dokonce v jednom ze svých rozhodnutí utvrdil žalobcovu předchůdkyni v tom, že k řešení údajného výkopu dojde právě v rámci řízení o dodatečném povolení změny stavby rodinného domu (srov. rozhodnutí stavebního úřadu o udělení výjimky z odstupových vzdáleností č. j. 002249/08/OV/SPu ze dne 21. května 2008, str. 3 zcela dole). Ve skutečnosti se však k této otázce vyslovil až stěžovatel ve svém odvolacím rozhodnutí v tom smyslu, že existenci daného výkopu sloužícího jako vsakovací jámka nepovažuje za pravděpodobnou.

[14] Jak bylo uvedeno výše, samotný fakt, že stěžovatel akceptoval procesní postup stavebního úřadu, který rozdělil funkčně související nepovolené stavby do samostatných řízení, by k nezákonnosti jeho postupu vést nemusel. Vážné pochybnosti však vyvolává skutečnost, že stěžovatel obhájuje striktně oddělené posuzování účinků jednotlivých staveb na nemovitost žalobce, ačkoliv žalobcova předchůdkyně se naopak dožadovala komplexního hydrotechnického posouzení (srov. např. podání žalobcovy předchůdkyně ze dne 4. června 2010 nebo žalobou napadené odvolací rozhodnutí, str. 2). Vzhledem k tomu, že podle odborného posudku Ing. Bukovského začalo k zavlhání domu žalobkyně docházet v nedávné době, pravděpodobně v časové souvislosti se stavebními pracemi na sousedním pozemku, jeví se požadavek žalobcovy předchůdkyně jako legitimní a snaha stěžovatele o samostatné posuzování společně vybudovaných staveb naopak jako neodůvodněná. Společně provedené nepovolené stavby mají velmi pravděpodobně i společně řešený systém odvodnění, proto se jeví jako vhodné je posoudit komplexně před tím, než bude dodatečně povolena kterákoliv z nich. Navíc sám stavebník přiznává, že došlo během stavby k provedení výkopu v blízkosti domu žalobce (byť popírá jeho odvodňovací funkci a tvrdí, že byl po změně projektu opět zasypán hlínou), přičemž tento výkop má být podle tvrzení žalobcovy předchůdkyně situován zčásti pod venkovním schodištěm a zčásti pod nepovolenou přístavbou domu stavebníka, které tvoří samostatné předměty řízení o odstranění stavby.

[15] Již toto pochybení stěžovatele by ke zrušení jeho odvolacího rozhodnutí postačovalo. Nejvyšší správní soud se však zabýval i jeho další kasační námitkou, totiž že soulad dodatečně

povolované stavby s požadavky stavebního zákona byl dostatečně prokázán předloženou dokumentací skutečného provedení stavby a že žalobcova předchůdkyně nepodpořila svá tvrzení o příčinné souvislosti mezi zavlháním jejího domu a nepovolenými stavbami pádnými důkazy.

[16] Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že podle čl. 22 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, platilo, že „stavba musí být navržena a provedena takovým způsobem, aby neohrožovala život, zdraví, zdravé životní podmínky jejich uživatelů ani uživatelů okolních staveb ... zejména následkem výskytu vlhkosti ve stavebních konstrukcích nebo na povrchu stavebních konstrukcí uvnitř staveb.“ Toto ustanovení tak chránilo veřejný zájem na zachování zdravých životních podmínek nejen v posuzované stavbě, ale i ve stavbách okolních. Jakkoliv by bylo možno vyjít z toho, že zvýšená vlhkost zdiva s sebou zpravidla nese nebezpečí vzniku plísní uvnitř stavby a s tím spojené zdravotní riziko, nelze přehlédnout, že žalobce ani jeho předchůdkyně výslovně neoperovali obavou ze zdravotních účinků zvýšené vlhkosti, nýbrž namítali zejména poškozování svého majetku v důsledku vadného odvodnění nepovolených staveb osoby zúčastněné na řízení. Citovaná vyhláška hl. m. Prahy sice v čl. 4 odst. 1 obsahovala též obecnější požadavky na „zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí“, avšak ty vztahovala výslovně pouze k umístění stavby a míře zastavění pozemku. Námitky žalobcovy předchůdkyně tak neměly veřejnoprávní oporu a daleko spíše je bylo možno podřadit pod § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinného do 31. prosince 2013, podle něhož se vlastník věci „musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy ... pevnými a tekutými odpady.“ Šlo tedy v daném případě o námitky občanskoprávní povahy. To ovšem neznamená, že by se jimi stavební úřad nemusel zabývat.

[17] Ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. prosince 2011, odkazovalo u řízení o dodatečném použití stavby mimo jiné i na použití § 114 cit. zákona, který ve svém odstavci 3 uváděl: „Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.“ Toto ustanovení tak zakládalo povinnost stavebního úřadu zabývat se i námitkou občanskoprávní povahy, a pokud nedošlo ohledně takové námítky k dohodě, učinit si o ní úsudek (podstata citované právní úpravy zůstává stejná i v současnosti). Úsudek si přitom stavební úřad jakožto orgán veřejné moci nemůže činit volně, nýbrž jen na základě skutkových zjištění a v souladu se zákonnou úpravou, v tomto případě s občanským zákoníkem. Pokud jde o skutková zjištění, stavební úřad má podle § 3 správního řádu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nelze však přehlížet, že řešení „čistých“ občanskoprávních námitek ve stavebním řízení se svou podstatou blíží soudnímu rozhodování v občanskoprávním sporu. Proto není namístě klást na bedra správního orgánu povinnost zjišťovat skutkový stav jen na základě pouhých tvrzení dotčeného účastníka řízení v takovém rozsahu, jaký si vyžaduje posouzení souladu stavby s veřejnoprávními požadavky. Za rozumný lze označit požadavek, aby účastník vznášející občanskoprávní námitku důkazně podložil svá tvrzení alespoň do té míry, aby na straně stavebního úřadu vyvolal důvodné pochybnosti o tom, zda stavba způsobuje (příp. bude způsobovat) obtěžování nad míru přiměřenou poměrům či nikoliv (přiměřeně lze odkázat na důkazní standard ve sporných řízeních podle § 141 odst. 4 správního řádu). Podaří-li se vlastníkovu sousední nemovitosti objektivně vyvolat popsané pochybnosti na straně stavebního úřadu, přesouvá se důkazní břemeno, tedy povinnost prokázat, že k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům nedochází (příp. nebude odcházet) na stavebníka, který usiluje o zpětnou legalizaci své stavby. V takové situaci je obdobně použitelná výše citovaná judikatura, podle níž má stavebník nepovolené stavby povinnost prokázat, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, požaduje-li její dodatečné povolení.

pokračování

[18] Ze spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobcova předchůdkyně předložila v řízení dvě fotografie, které pořídila během provádění nepovolených staveb, na kterých je zachycen výkop provedený mezi jejím domem a stavebně upravovaným domem stavebníka, a to včetně šterku, jímž měl být výkop podle tvrzení žalobcovy předchůdkyně zasypan (fotografie jsou přílohou odborného posudku Ing. Bukovského). Jak vyplývá z odvolacího rozhodnutí, tento důkaz považuje stěžovatel za vyvrácený nedatovaným písemným prohlášením firmy provádějící stavební práce pro osobu zúčastněnou na řízení, že výkop sice provedla, ale následně po změně projektové dokumentace jej opět zasykala a zhutnila. Ve svém podání ze dne 6. června 2010 uvedla ovšem žalobcova předchůdkyně další skutečnost vzbuzující podezření, že uvedený výkop byl ve skutečnosti využit jako vsakovací jáma. V dokumentaci skutečného provedení stavby je podle ní v řezech vyznačeno odvodnění nad základovými patkami (zřejmě formou drenáží), jeho zakres a popis ve stavební části nebo v části dotčené profese však chybí. S touto námitkou se stavební úřad ani stěžovatel nijak nevyrovnali. Konečně žalobcova předchůdkyně předložila též odborný posudek Ing. Bukovského. Stavební úřad jej ve svém rozhodnutí odbyl holým konstatováním, že jednoznačně nepotvrzuje vliv stavebních změn domu, které jsou předmětem řízení, na podmáčení domu žalobce. Stěžovatel se pak závěrům posudku v odůvodnění odvolacího rozhodnutí nevěnoval vůbec. Teprve v kasační stížnosti poukazuje na to, že posudek se zaměřuje na stavby, které nebyly předmětem nyní zkoumaného řízení o dodatečném povolení stavby, a že znalec v něm nekonstatuje jasnou příčinnou souvislost mezi provedenými stavbami a zavlháním domu žalobce.

[19] Posudku Ing. Bukovského se Nejvyšší správní soud hodlá věnovat podrobněji. Nejprve však pro pořádek uvádí, že ve správním řízení se za „znalecký posudek“ *stricto sensu* označuje pouze takový posudek, který podal znalec ustanovený správním orgánem podle § 56 správního řádu. Správní praxe běžně užívá tento pojem *largo sensu* i pro posudky vyhotovené soudním znalcem a předložené účastníkem řízení a nakládá s nimi obdobně. Toliko pro přehlednost (ve vazbě na odstavec [23] odůvodnění tohoto rozsudku) Nejvyšší správní soud označuje posudek Ing. Bukovského, vyhotovený pro žalobcovu předchůdkyni, v předchozím i následujícím textu jako posudek odborný, což však nic nemění na tom, že i tento posudek podal znalec, opatřil jej znaleckou doložkou a v řízení před soudem by se i s takovým posudkem zacházelo jako s plnohodnotným znaleckým posudkem podle výslovné právní úpravy v § 127a občanského soudního řádu.

[20] První zaznamenání hodnou skutečnost představuje fakt, že znalec se pokoušel provést místní šetření i na nepovolené stavbě (srov. žádost znalce o předložení dokladů a účast na místním šetření ze dne 16. července 2008 adresovaná stavebníku), stavebník se z něj však omluvil a ohledání svých staveb znalci neumožnil. Znalec tak mohl vycházet pouze z ohledání domu žalobce a z vizuální obhlídky provedených stavebních zásahů z ulice a ze sousedního pozemku. Logicky pak jeho závěry jsou do jisté míry spekulativní. Znalec uvádí více možných zdrojů zavlhání zdiva žalobcova domu – opěrné zdi na zahradě osoby zúčastněné na řízení mohou tvořit v podloží dočasné zvodně, nevhodný sklon podkladu zpevněných ploch může odvádět vodu směrem k domu žalobce, nepovolený výkop zasypaný šterkem může akumulovat vodu a následně při prudších deštích přetékat a ohradní zeď zhoršuje odpařování z vnějšího líce štítové stěny žalobcova domu. Znalec také navrhl konkrétní úpravy pro odstranění závadného stavu.

[21] Na tomto místě je třeba znovu připomenout tezi, zmiňovanou již v úvodu tohoto odůvodnění, že v řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit specifickou (a z hlediska stavebního práva abnormální) situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je již dokončená stavba. Pak se ovšem nelze spokojit při posouzení námitek jen s odkazem na stavebníkem předloženou stavební dokumentaci (byť se jedná o dokumentaci skutečného provedení stavby).

To by bylo možné v řádném územním či stavebním řízení, kde předmět řízení existuje pouze v podobě projektu. Avšak směřují-li námitky vlastníka sousední nemovitosti proti způsobu provedení stavby a dokládá-li tato svá tvrzení důkazy, jako jsou fotografie z doby provádění stavby a odborné znalecké posouzení, pak k vyvrácení jeho námitek nepostačují jen výkresy, ale měly by být předloženy důkazy stejně pádné (např. stavební deník, fotografie průběhu stavby, ohledání dokončené stavby, odborné posouzení jejího provedení apod.).

[22] Jinak řečeno, za dané důkazní situace zde podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodně nebyl prostor pro zamítnutí občanskoprávních námitek žalobcovy předchůdkyně jako nepodložených. Po vlastníkově sousední nemovitosti lze stěžít spravedlivě požadovat, aby své tvrzení, že nepovolená stavba způsobuje škody na jeho majetku, doložil něčím víc než odborným posudkem znalce z příslušného oboru. Jestliže vlastník nepovolené stavby neumožní znalci prozkoumat svou stavbu (přičemž znalec najatý účastníkem řízení jej k tomu nemá možnost jakkoliv přinutit), pak logicky závěry znalce nemohou dospět dál než do roviny kvalifikovaného odhadu možných příčin vznikajících škod, učiněného s určitou pravděpodobností. I takovýto znalecký závěr měl však za daných okolností vyvolat na straně stavebního úřadu důvodné pochybnosti o tom, že je možno stavbu dodatečně povolit – vždyť vlastnice sousední nemovitosti předložila vedle odborného posudku stavebnímu úřadu též fotografie podezřelého výkopu provedeného v blízkosti zdi jejího sousedního domu. Důkazní břemeno k rozptýlení pochybností v tom směru, že by občanskoprávní námitky účastníka řízení mohly být důvodné, leží v takové situaci – jak již bylo výše řečeno – na vlastníkově nepovolené stavby, který poté, co porušil stavební kázeň, nyní usiluje o její dodatečné povolení. Nebude-li možné důkazy obstarat jinak než destruktivními metodami (sondy do podlahy nepovolené stavby), musí jít takto vzniklé škody nutně k tíži černého stavebníka.

[23] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že i znalec objednaný vlastníkem nepovolené stavby se může dostat do situace, že mu nebude umožněno prozkoumat znalecky sousední stavbu, na niž má údajně nepovolená stavba negativně působit, aby mohl např. posoudit stav jejich izolací proti vlhkosti apod. Dojde-li k takové situaci a jeví-li se zkoumání obou staveb jako nutný předpoklad ke zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nezbude zřejmě stavebnímu úřadu než ustanovit znalce podle § 56 správního řádu, jemuž pak budou účastníci řízení povinni poskytovat potřebnou součinnost (srov. § 50 odst. 2 poslední věta správního řádu).

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že stěžovatel nesprávně interpretoval rozložení důkazního břemene mezi stavebníka nepovolené stavby a vlastníka sousedního pozemku, jenž proti dodatečnému povolení stavby vznáší občanskoprávní námitky. Důkazy předložené žalobcovou předchůdkyní vzbuzovaly vážné pochybnosti o tom, že je možno stavbu dodatečně povolit bez toho, že by bylo komplexně posouzeno odvodnění všech společně vybudovaných nepovolených staveb, byť některé z nich byly předmětem samostatného řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení. Za této situace leží důkazní břemeno na stavebníkovi nepovolené stavby. Jednotlivé stavby, bez ohledu na to, že řízení o jejich dodatečném povolení jsou formálně vedena odděleně, je možno povolit teprve v případě odstranění pochybností o tom, zda tyto stavby jako celek, příp. každá jednotlivě, způsobují podmáčení sousední nemovitosti. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

pokračování

IV. Náklady řízení

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady v řízení neuplatnil ani neučinil prostřednictvím svého právního zástupce žádný úkon, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 11. listopadu 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu