



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) J. M., b) P. M.**, oba zast. JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 679/5, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti: H. T., zast. JUDr. Janou Staňkovou, advokátkou, se sídlem Štěpánkova 83, Chrudim, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2018, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSŘI/Vod-10, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 28. 11. 2018, č. j. 52 A 88/2018 - 120,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 28. 11. 2018, č. j. 52 A 88/2018 - 120, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 11. 4. 2018, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSŘI/Vod-10, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům a) a b) náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 75.376,96 Kč, k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Doležala, advokáta, do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad v Chrudimi (dále jen „stavební úřad“) zahájil dne 17. 2. 2015 řízení o odstranění stavby podle 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním úřadu (stavební zákon), oznámením č. j. CR 011216/2015 STO/Ch. Předmětem řízení bylo odstranění stavby na pozemku st. p. X1 v katastrálním území Ch., jejímž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení. Uvedenou stavbu stavební úřad označil jako „*zastřešení balkónu na rodinném domu č. p. X, V., Ch. X*“ (dále jen „zastřešení balkónu“).

[2] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 25. 2. 2015 poté stavební úřad rozhodl o dodatečném povolení zastřešení balkónu rozhodnutím ze dne 19. 6. 2015, č. j. CR 041909/2015 STO/Ch (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby I“) a tuto stavbu dodatečně povolil podle § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015, č. j. KrÚ-53094/129/2015/OMSŘI/Pu, zrušil rozhodnutí o dodatečném povolení stavby I a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

[4] Na to stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016, č. j. CR 059767/2016 STO/Bk (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby II“), vydal podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, § 115 téhož zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), nové dodatečné stavební povolení. Povolovanou stavbu v tomto rozhodnutí označil jako „*zastřešení terasy na rodinném domu č. p. X, V., Ch. X*“ (dále jen „zastřešení terasy“).

[5] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSŘI/Vod-2, zamítl odvolání žalobců a) a b) (dále společně též jako „žalobci“) a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby II potvrdil.

[6] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), zrušil rozsudkem ze dne 25. 10. 2017, č. j. 52 A 10/2017 - 114 (dále jen „zrušující rozsudek“) posledně uvedené rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2016, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSŘI/Vod-2, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovanému uložil posoudit, zda zastřešení terasy je či není zdrojem imisí hluku a nežádoucích pohledů a zároveň jej zavázal, aby provedl místní šetření na zahradě žalobců, na jehož základě vyhodnotí důvodnost jimi vznášených námitek a aby zohlednil též skutečnost, že předmětná stavba může být s ohledem na zastřešení užívána po převážnou část roku.

[7] Žalovaný tudíž znovu rozhodoval a v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) opětovně zamítl společné odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí o dodatečném povolení stavby II.

II.

[8] Žalobci se proti napadenému rozhodnutí bránili další žalobou u krajského soudu. Ten žalobu zamítl jako nedůvodnou shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“).

[9] Krajský soud předeslal, že z hlediska uplatněných žalobních námitek nepovažuje za zásadní posouzení charakteru dodatečně povolované stavby v tom smyslu, zda se jedná o přístavbu či nástavbu (čemuž se mimo jiné, žalovaný věnoval v napadeném rozhodnutí). Odkázal zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 - 40, který se zabýval významem charakteru stavby. Krajský soud za podstatné považoval, zda předmětná stavba může nepřiměřeným způsobem zasahovat do soukromí žalobců, nikoliv skutečnost, jak je označována. Upozornil i na to, že stavební úřady jsou orgány vybavené odborným personálem, který dokáže posoudit charakter stavby.

[10] Krajský soud setrval na svém názoru vyjádřeném již ve zrušujícím rozsudku. V něm dovodil, že v posuzovaném případě bylo stěžejní zjištění skutkového stavu týkajícího se vlivu provozu terasy na bezprostřední okolí, tedy i na nemovitosti žalobců. Ztotožnil se s hodnocením charakteru stavby žalovaným, neboť vycházelo z řádně zjištěného skutkového stavu, mělo oporu v ohledání na místě samém, v pořízených fotografiích a v zachovaných dokumentech ke stavbě domu č. p. X.

pokračování

[11] K nepřesnostem mezi skutečným stavem a dochovanou dokumentací stavby spočívajícím v absenci podkladů, které by svědčily o okolnostech, za nichž došlo k vybudování samotné terasy, krajský soud shodně s žalovaným odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2002, č. j. 30 Ca 5/2002 - 32 [v napadeném rozhodnutí i napadeném rozsudku nesprávně označeného jako rozsudek č. j. 30 Ca 5/2001 - 32 (poznámka kasačního soudu)]. Podle něj je třeba rozlišovat mezi stavbami, které vznikly před 1. 10. 1976, tudíž před účinností zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), a stavbami, které byly provedeny až poté. Prokazování skutečnosti, že stavba byla postavena bez přivolení stavebního úřadu, když existovala více než cca čtyřicet let (před rokem 1976, jak tomu bylo v nynějším případě), a za celou dobu, při existenci institutu státního stavebního dohledu, jehož úkolem je právě nepovolenou výstavbu odhalovat, nebyla za nepovolenou označena, je totiž podle krajského soudu značně problematické. Krajský soud s ohledem na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře tudíž za správný považoval postup žalovaného, který v dané věci nepřecenil význam dílčích nesouladů mezi reálným stavem stavby a dochovanou projektovou dokumentací a vycházel z toho, že vlastní stavba terasy byla řádně povolena a předmětem řízení o dodatečném povolení stavby proto správně bylo jen „zastřešení terasy“, nikoliv samotná stavba terasy.

[12] K námitce o narušení pokojného stavu, zhoršení pohody bydlení a vzniku imisí nad míru obvyklou poměrům krajský soud zopakoval, že nemovitosti žalobců se nacházejí ve vnitrobloku městské řádové zástavby se zahrádkami, kde je přirozeně nutné s významným omezením soukromí počítat. V řízení také nikdo nezpochybňoval, že žalobce b) po zakoupení domu č. p. X odstranil zeď, čímž zpřístupnil mimo jiné před svým domem prostor pohledům z oken, balkónů a teras v blízkém okolí, čímž sám snížil úroveň soukromí uživatelů jednotlivých nemovitostí. Zároveň žalobce b) vybudoval vikýř velkých rozměrů, ze kterého je zjevně uživatelům domu umožněn výhled do okolí, což také vypovídá o poměrech v dotčené lokalitě.

[13] Ohledně otázky míry imisí poukázal krajský soud na zjištění při místním ohledání stavebního úřadu a dospěl k závěru, že je zjevné, že jde o městskou lokalitu vnitrobloku se sníženým soukromím všech dotčených nemovitostí. Z místního ohledání pak vyplývá i existence a užívání balkónů či teras v této lokalitě, jedná se tedy o typickou charakteristiku dané zástavby. Žalobci neprokázali ani netvrdili, že osoba zúčastněná na řízení užívá nebo nechává užívat terasu se záměrem narušovat jejich soukromí. Taktéž zavěšení květin v truhlících podle krajského soudu vypovídá o snaze osoby zúčastněné na řízení nezasahovat do soukromí žalobců.

[14] Krajský soud zaujal stanovisko též k výhradám žalobců o slyšitelnosti rozhovorů z terasy, o jejíž zastřešení se jednalo. Zastřešením došlo k intenzivnějšímu využití terasy, což bylo patrně důvodem její realizace, avšak s ohledem na místní obvyklé poměry (stavby balkónů a teras v dané lokalitě byly v řízení prokázány), nelze souhlasit s tím, že běžný hovor, byť slyšitelný s rozeznáním jednotlivých slov, je imisí nad míru obvyklou poměrům v této lokalitě. Z jiných balkónů i zahrad je podle krajského soudu také možné v blízkém sousedství slyšet rozhovory. Jedná se o městské bydlení ve vnitrobloku s úzkými zahrádkami, kde je užívání balkónů a teras obvyklé. Samotné zastřešení terasy ze strany osoby zúčastněné na řízení tudíž není způsobilé vyvolat na straně žalobců újmu v podobě imisí nad míru obvyklou. Krajský soud se v tomto směru dovolával i závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1629/99.

[15] Za správný konečně považoval krajský soud i závěr žalovaného, který za nepřiléhavé na nynější případ pro skutkové odlišnosti označil závěry vyplývající z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 - 40 a ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 - 145, a to především s ohledem na vzdálenost jednotlivých pozemků od terasy, o jejíž zastřešení se zde jednalo. Krajský soud nakonec za správné považoval

i to, že žalovaný v otázkách kvality prostředí a tzv. „pohody bydlení“ odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116.

[16] Závěrem k námitkám žalobců o provedení dalších nepovolených zásahů ze strany osoby zúčastněné na řízení krajský soud dodal, že předmětem nynějšího řízení bylo pouze dodatečné povolení zastřešení terasy, nikoliv jiné stavební zásahy na její nemovitosti. Uvedené námitky tudíž shledal nedůvodnými.

III.

[17] Proti napadenému rozsudku se žalobci a) i b) [dále jen „stěžovatel a)“, „stěžovatel b)“ nebo společně také jen „stěžovatelé“] brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhují zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[18] Stěžovatelé namítají, že v řízení před krajským soudem došlo k vadám řízení, které zakládají nezákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatelé totiž předložili jako důkaz odborné vyjádření Ing. Ladislava Bukovského ze dne 19. 11. 2018, č. j. SPS/2018/1119/Lbu (dále jen „odborné vyjádření“), k němuž se krajský soud vyjádřil v odst. 11. napadeného rozsudku tak, že se nejedná o odborné vyjádření znalce. K obsahu tohoto důkazu se krajský soud vůbec nevyjádřil. Jelikož krajský soud neprovedl žádné hodnocení této listiny, jedná se o tzv. opomenutý důkaz.

[19] Stěžovatelé dále namítají, že skutková podstata, z níž žalovaný a následně i krajský soud vycházeli, nemá oporu ve spisech. Soud nepřipustně bagatelizuje změněný rozsah dodatečně povolované stavby (zastřešení terasy) oproti poslednímu povolenému stavu z roku 1940, tedy nesoulad reálného stavu a dochované projektové dokumentace. Pokud nepovolenou stavbu, za níž stěžovatelé považují stavbu terasy, nikoliv jen vlastní zastřešení terasy, nebyl schopen v průběhu doby odhalit příslušný správní orgán, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži stěžovatelům a nelze dospět k závěru, že stavba terasy byla řádně povolena. Uvedený závěr nemá v provedených důkazech oporu. Není-li v archivu stavebního úřadu žádné stavební povolení či jiné opatření týkající se terasy, lze předpokládat, že žádné takové rozhodnutí nikdy nebylo vydáno. Přitom příslušné orgány veřejné moci měly i podle § 132 starého stavebního zákona povinnost tato povolení evidovat a ukládat. Délka doby faktické existence nepovolené stavby samotné terasy, ve vztahu k níž není k dispozici žádné rozhodnutí o její legálnosti, z takové stavby nemůže učinit stavbu povolenou, jak přesto dovodil žalovaný i krajský soud. Opak, tedy chybějící povolení stavby terasy, ostatně vyplývá i z odborného vyjádření, které stěžovatelé v řízení o žalobě předložili. Stěžovatelé zde odkazují i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011 - 112, podle nějž neexistuje promlčení práva na odstranění stavby.

[20] Stěžovatelé rozporují též závěry obsažené v odst. 22. napadeného rozsudku. Krajský soud zde popisuje aktivity stěžovatele b), kterými měl snížit úroveň soukromí svými vlastními zásahy, a to odstraněním zdi dělicí pozemky č. p. X2 a č. p. X3, které jsou ve vlastnictví stěžovatelů a vybudováním vikýře velkých rozměrů, ze kterého je umožněn výhled do okolí. Stěžovatelé však upozorňují na skutečnost, že v okamžiku odstraňování zídky nebyla terasa osoby zúčastněné na řízení vůbec zbudována a na jejím místě byl postaven skleník, který nebyl určen k sezení a výhledu, jak je tomu nyní v případě terasy. Zídka byla odstraněna pro její nepříznivý stav. Nadto ani za předpokladu, že by terasa již v místě byla zbudována, by tato zídka neochránila před pohledy z ní vzhledem k jejím rozměrům. Zmiňoval-li krajský soud i zbudování vikýře, ten byl řádně povolen stavebním úřadem, a tudíž nemohl snižovat kvalitu prostředí nebo pohodu bydlení. Z tohoto vikýře nadto do zahrady osoby zúčastněné na řízení není vidět. Mezi terasou a vikýřem je značný rozdíl, a to právě v podobě zásahu do práva na soukromí, jak Nejvyšší správní soud dovodil již v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 - 40.

pokračování

[21] Za spekulativní považují stěžovatelé také závěry krajského soudu, jimiž se v odst. 23. napadeného rozsudku vyjadřoval k otázce snížené míry soukromí v dané lokalitě. Podle stěžovatelů ani v městské zástavbě rodinných domů nelze rezignovat na ochranu kvality bydlení vlastníků sousedních nemovitostí.

[22] Nesouhlasně se stěžovatelé vyjadřují i k úvaze krajského soudu o tom, že běžný hovor, byť slyšitelný s rozeznáním jednotlivých slov, není imisí nad míru obvyklou poměrům v dané lokalitě, kterou krajský soud doplnil tvrzením, že je jistě slyšet zřetelně rozhovory i z blízkých zahrad. Jedná se o zcela spekulativní tvrzení krajského soudu přijaté bez jakéhokoliv důkazu.

[23] Stěžovatelé se nesouhlasně vyjadřují i k závěrům, v nichž krajský soud za skutkově odlišné oproti nynějšímu označil případy, jimiž se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích č. j. 4 As 97/2013 - 40 a č. j. 7 As 13/2010 - 145. Stěžovatelé mají za to, že po doplnění dokazování je ještě viditelnější závažný negativní vliv stavby terasy na okolí a na snížení kvality prostředí, tedy naopak se jedná o případ obdobný tomu posuzovanému v citovaném rozsudku čtvrtého senátu. Obdobnost případu se týká jednak zbudování vyvýšené terasy, čímž došlo ke značné změně poměrů, neboť je z ní v plné míře vidět na zahradu stěžovatelů; tato terasa tak z důvodu své značné výšky působí jako tribuna. S ohledem na zastřešení terasy může být frekvence jejího užívání celoroční, a tudíž se jedná o změnu poměrů v neprospěch stěžovatelů zásadnější, než jak tomu bylo ve věci řešené v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 - 40.

[24] Shodu nynější věci s případy posuzovanými ve výše citovaných rozsudcích stěžovatelé spatřují též ve skutečnosti, že neměli možnost efektivní obrany. Rozsudkem Okresního soudu v Chrudimi ze dne 11. 5. 2017, č. j. 8 C 48/2015 - 247, byla totiž limitována výška stromů, které mohli na svém pozemku vysadit, aby zabránili výhledům z předmětné terasy na 2,75 metrů. Přestože tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. 22 Cdo 1554/2018, uložil stejnou povinnost stěžovateli b) rozsudek Okresního soudu v Chrudimi ze dne 3. 12. 2019, č. j. 8 C 48/2018 - 482, který potvrdil Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 12. 2020, č. j. 27 Co 86/2020 - 615. K zamezení sledování pohybů na zahradě stěžovatelů by však bylo potřeba vystavění bariéry o výši asi šesti metrů. Není tak přílehavé ani doporučení krajského soudu, aby stěžovatelé provedli ochranu k zamezení sledování, neboť žaluzie či záclony pohledům na zahradu nezabrání. Nelze tak aplikovat ani závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1629/99.

[25] Žalovaný i krajský soud nesprávně zhodnotili též účel výše zmíněné judikatury kasačního soudu, neboť odkazují na skutečnost, že terasa nebyla postavena na samotném rozhraní pozemků. I stavba vzdálenější, než na hranici pozemku může mít negativní vliv na okolí srovnatelný se stavbou na hranici pozemku. Rozhodující je přímé dotčení vlastnického práva. Důležitá zde byla okolnost, že pohled na nemovitosti stěžovatelů je z terasy bezprostřední i ze vzdálenosti asi šesti metrů. I zde se přitom jedná o případ městské zástavby, jako tomu bylo v odkazovaném judikátu č. j. 4 As 97/2013 - 40.

IV.

[26] Žalovaný vyjadřuje nesouhlas s podanou kasační stížností a navrhuje její zamítnutí. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, vyjádření k žalobě ze dne 18. 7. 2018 a na doklady obsažené ve správním spise, především na fotodokumentaci, podle které je vyloučen pohled do oken žalobců a sledování zahrady stěžovatelů z terasy osoby zúčastněné na řízení.

[27] Žalovaný má za to, že srovnání právě řešeného případu s tím, který řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 - 40, není na místě. V tam řešené věci se jednalo o stavbu tribuny na samotné hranici sousedícího pozemku. V tomto případě je předmětem řízení stavba

zastřešení terasy vzdálená od hranice nejbližšího pozemku ve vlastnictví žalobců minimálně šest metrů. Pokud by se žalovaný držel striktně uváděného rozsudku, nemohly by správní orgány povolit na jakékoliv stavbě terasy, balkóny či lodžie. Změna poměrů v nynější věci nenastala, neboť daná terasa existovala již před provedením zastřešení a terasy jsou v daném vnitrobloku obvyklé. Stěžovatelé zcela záměrně uvádějí, že z jejich zahrady je slyšet každé slovo pronesené na dané terase. Takové tvrzení však nebylo při místním šetření prokázáno.

[28] K existenci stávající terasy včetně doby její realizace v roce 1940 žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí a na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby II.

V.

[29] Osoba zúčastněná na řízení navrhuje kasační stížnost zamítnout. Považuje napadený rozsudek za věcně správný, řádně odůvodněný a neshledává důvody uvedené v kasační stížnosti.

[30] Stěžovatelé tvrdí závažný negativní vliv předmětné stavby terasy na okolí a na snížení kvality prostředí a uvádějí, že zbudováním vyvýšené terasy došlo ke značné změně poměrů vytvořením pohledu zcela nové kvality. Žalovaný však neposuzoval zbudování terasy, ale zastřešení stávající terasy z roku 1940. V řízení bylo prokázáno, že výstavba a užívání balkónů či teras je v předmětném vnitrobloku obvyklou záležitostí a podle výsledků šetření jsou tyto konstrukce stáří minimálně čtyřiceti let. Dále osoba zúčastněná na řízení upozorňuje na skutečnost, že v rozsudku č. j. 4 As 97/2013 - 40 (nesprávně označeném 4 As 13/2010 - 145), na který stěžovatelé odkazují, se jednalo o věc, v níž byla předmětem řízení přístavba terasy, nikoliv její zastřešení.

[31] K námitce opomenutého důkazu osoba zúčastněná na řízení uvádí, že se krajský soud s důkazem odborného vyjádření řádně vypořádal v odst. 11. napadeného rozsudku. Povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že je soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, což v daném případě znamenalo posouzení, zda zastřešení terasy svým charakterem může zasahovat nepřiměřeným způsobem do soukromí stěžovatelů a posouzení vlivu zastřešení terasy na bezprostřední okolí. Zastřešení terasy není způsobilé vyvolat stěžovateli tvrzenou újmu v podobě imisí nad míru obvyklou.

[32] Podle protokolu o místním ohledání je před domem stěžovatelů č. p. X na stanovišti před oknem obývacího pokoje slyšet z terasy běžný lidský hovor včetně jednotlivých slov. Stěžovatelé však nesprávně uvádějí, že z jejich zahrady je slyšet každé slovo pronesené na dané terase. V řadové zástavbě není obecně možné dosáhnout úplného soukromí. Při posuzování věci je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech účastníků.

VI.

[33] V reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení stěžovatelé doplňují, že je povinností správního orgánu při posuzování žádosti o dodatečné povolení stavby zkoumat, jaký je poslední povolený stav stavby a jak se současný faktický stav stavby od tohoto povoleného stavu liší. Vymezení stavby je tak velmi podstatné, neboť má vliv na případnou legalizaci současného půdorysu terasy a vymezení rozsahu stavby je podstatnou skutečností též pro posuzování jejich vlivů na dotčení práv ostatních účastníků řízení, včetně stěžovatelů. Pokud by stavební úřad dospěl k závěru, že terasa je stavbou nepovolenou, mělo by to nepochybně vliv na rozhodování o dodatečném povolení stavby jejího zastřešení. Závěr krajského soudu o této námitce považují stěžovatelé za nesprávný. K zodpovězení otázky zásahu do soukromí stěžovatelů je tedy nejprve nutné vymezit, jaké části stavby (terasy) jsou postavené bez rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu.

pokračování

[34] Stěžovatelé také upozornují na stav po vykácení zeleně na jejich pozemku na základě rozhodnutí uvedených výše v odst. [24] a dokumentují jej fotografiemi. Vysázením stromů chtěli stěžovatelé svépomocí zamezit pohledům na jejich zahradu i do místností, tuto možnost však s ohledem na zmíněná rozhodnutí již nemají.

[35] Stěžovatelé se konečně neztotožňují ani se závěry osoby zúčastněné na řízení ohledně opomenutého důkazu. Krajský soud své úvahy k tomuto důkazu dostatečně neodůvodnil a tento důkaz nesprávně posoudil. Uvedené odborné vyjádření mělo sloužit k zaujetí názoru o rozsahu nepovolené stavby a o vlivu této stavby na soukromí stěžovatelů. K otázce slyšitelnosti rozhovorů ze zahrady odkazují stěžovatelé na závěry vyplývající z ohledání na místě ze dne 12. 2. 2018. Stěžovatelé setrvávají na podané kasační stížnosti.

VII.

[36] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[37] Kasační stížnost je důvodná.

[38] Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují mimo jiné kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a namítají, že se krajský soud opomněl vypořádat s důkazem - odborným stanoviskem, který navrhovali při jednání.

[39] Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře setrvale vychází z toho, že podle zásad uvedených v § 52 s. ř. s. správní soud sám rozhodne, které z navržených důkazů provede, a rovněž může provést i důkazy jiné. Při rozhodování pak vychází jak z důkazů provedených správními orgány, tak z důkazů, které provedl sám; tyto důkazy zhodnotí podle zásady volného hodnocení důkazů, tedy každý jednotlivě a všechny v jejich souhrnu a ve vzájemné souvislosti. Ve svém rozhodnutí pak vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Jestliže soud o některém z důkazů nerozhodne či se jím při postupu podle zásad volného hodnocení důkazů nezabývá, jedná se o tzv. opomenutý důkaz (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, nebo ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108).

[40] Ze spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatelé navrhli při jednání konaném dne 20. 11. 2018 provedení důkazu odborným vyjádřením, kterým zamýšleli prokázat, že stavba zastřešení terasy neměla být dodatečně povolena. Krajský soud tento důkaz při jednání provedl. V napadeném rozsudku k tomuto odbornému vyjádření uvedl, že z něj vyplývá, že terasa je přístavbou a dřevěnou nástavbou, přitom však současně dovedl, že není rozhodné označení stavby, ale její dopad na bezprostřední okolí. Uvedené hodnocení sice nelze považovat za vyčerpávající, přesto však nelze přisvědčit stěžovatelům, že by krajský soud uvedený důkaz zcela opomněl, a současně to mělo vliv na zákonnost jeho rozsudku. O opomenutý důkaz se tak nejedná a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[41] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkami, jež se týkaly tvrzeného nesouladu skutkového stavu, z něž správní orgány vycházely, se skutečnostmi vyplývajícími ze spisu, které směřovaly k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[42] Nejvyšší správní soud přitom považuje za podstatné v této souvislosti uvést některé podstatné skutečnosti, jež se podávají ze správního spisu.

[43] Osoba zúčastněná na řízení společně s manželem nabyла nemovitost, k níž se vztahovala žádost o dodatečné povolení zastřešení terasy, na základě kupní smlouvy ze dne 17. 4. 2001. Stěžovatel b) podal dne 20. 1. 2015 stavebnímu úřadu podnět k zahájení řízení z důvodu,

že neměl povědomost o vedení jakéhokoliv řízení podle stavebního zákona týkajícího se stavby „zastřešené terasy“ (tedy terasy se zastřešením – poznámka soudu). Stavební úřad na to zahájil řízení o odstranění stavby označené jako zastřešení balkónu, v němž uvedl, že *„na stávajícím balkónu došlo k odstranění zasklení, které uzavíralo celou plochu balkónu, dříve tento balkón byl využíván jako zimní zábrada. Dále nad balkónem bylo provedeno nové zastřešení a balkón byl osazen novým zábradlím.“*

[44] Dne 5. 2. 2015 proběhlo první místní šetření, při kterém bylo zjištěno, že v roce 2001 ohlásila osoba zúčastněná na řízení udržovací práce na rodinném domě č. p. X a předložila fotky z uvedeného roku, na kterých se nacházelo drátěné oplocení umístěné po obvodu střechy přízemní přístavby této nemovitosti. Osoba zúčastněná na řízení k tomu vysvětlila, že při provádění úprav došlo k zasklení části prostoru na střeše této přístavby, který nazývala balkónem, a vytvoření skleníkové konstrukce menšího půdorysu oproti rozměrům střechy přístavby a oproti nynější rozloze terasy, o jejíž zastřešení se jedná. K odstranění tohoto zasklení došlo v roce 2014 a došlo k obnově „balkónu“ v původním rozsahu (v rozměrech střechy přístavby), provedení zastřešení uvedené plochy a umístění nového zábradlí v půdorysech, jak je předmětem tohoto řízení o dodatečném povolení stavby.

[45] Na to osoba zúčastněná na řízení požádala dne 25. 2. 2015 o dodatečné povolení stavby, kterou popsala jako *„zastřešení stávajícího balkónu“*. Stavební úřad na základě žádosti stěžovatelky, místního šetření, ústního jednání a projektové dokumentace předložené stěžovatelkou (v níž byla stavba označena jako zastřešení terasy) vydal dodatečné povolení stavby I, kterým dodatečně povolil zastřešení balkónu. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015, č. j. KrÚ-53094/129/2015/OMSŘI/Pu, a zavázal stavební úřad, aby zjistil skutečný stav – stupeň rozestavěnosti stavby, prověřil, která stavba nebo její část byla započata a která stavba či její části byla již realizována v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona, tudíž aby správně určil předmět řízení o odstranění stavby, které zahájil.

[46] Dne 23. 10. 2015 informoval stavební úřad účastníky řízení o pokračování v řízení, za jehož předmět nově označil zastřešení terasy, které poté již dodržel s výjimkou ústního jednání dne 17. 12. 2015, při jehož nařízení opět jako předmět řízení označil zastřešení balkónu.

[47] Další ohledání stavby proběhlo dne 9. 2. 2016. Podkladem pro ohledání byla projektová dokumentace domu ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení z roku 1940 pořízená pro nástavbu patra a přístavbu prádelny, která byla uložena ve spisovně stavebního úřadu. Při ohledání stavební úřad zjistil, že provedená přístavba prádelny a místnosti WC neodpovídají ověřené projektové dokumentaci z roku 1940 s tím, že v uplynulých letech byl její nepravidelný tvar doplněn na lichoběžníkový půdorys. Z fotodokumentace pořízené v roce 2001, již poskytla osoba zúčastněná na řízení, pak vyplynulo, že již v této době měla zmíněná přístavba lichoběžníkový tvar. Stavební úřad shrnul, že přístavba v současné podobě neodpovídá ověřené projektové dokumentaci, což není zohledněno ani v projektové dokumentaci, kterou předložila v řízení o dodatečném povolení stavby stěžovatelka ke své žádosti. V návaznosti na toto ohledání stavby proto stavební úřad osobu zúčastněnou na řízení vyzval, aby *„upravila projektovou dokumentaci tak, aby odpovídala skutečnému provedení stavby a jejímu původnímu užívání a bylo z ní dostatečně zřejmé co je předmětem dodatečného stavebního povolení a případně předložila důkazy prokazující původní stav stavby.“*

[48] Další projektovou dokumentaci podle požadavku stavebního úřadu osoba zúčastněná na řízení předložila dne 27. 4. 2016. V ní byl zachycen stav z roku 2001 s tehdy umístěným oplocením vedoucím po obvodu střechy přístavby nazývané balkónem, dále stav s umístěnou skleníkovou konstrukcí na této střeše v části jejího půdorysu a nakonec stav nynější, se zakreslenou zastřešenou terasou v rozloze půdorysu přístavby lichoběžníkového tvaru. Stavební úřad přesto osobu zúčastněnou na řízení znovu vyzval, aby doplnila žádost o dodatečné stavební povolení, neboť *„nově podaná projektová dokumentace ze dne 27. 4. 2016 svým rozsahem neodpovídá podané žádosti ze dne 25. 2. 2015 zpřesněte toto vaše podání tak, aby bylo zřejmé o co žádáte“*

pokračování

a co je obsahem žádosti o dodatečné povolení.“ Tento požadavek odůvodnil skutečností, že předložená projektová dokumentace „neodpovídá skutečnému provedení stavby na místě. Proto že se jedná o řízení podle § 129 stavebního zákona je povinností stavebníka nebo vlastníka prokázat, že je možné stavbu dodatečně povolit, prokázat legálnost původního stavu a předložit důkazy, o tom že stavba a její původní užívání je v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona.“ (jedná se o přesné citace včetně gramatických nedostatků - poznámka soudu).

[49] Stavební úřad následně provedl další ohledání stavby dne 19. 7. 2016, z nějž vyplynulo, že nad přístavbou prádelny a místnosti WC se nachází prostor označený za terasu. Ta se podle přeložených podkladů měla na místě nacházet před více než čtyřiceti lety. S ohledem na uvedené stavební úřad vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby II, v němž za dodatečně povolovanou stavbu označil zastřešení terasy. V uvedeném rozhodnutí stavební úřad mj. vysvětlil, že s ohledem na nepřesnosti mezi projektovou dokumentací z roku 1940 a nynějším stavem a za situace, kdy nebyla doložena dokumentace k dalšímu stavebně technickému vývoji stavby, vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doložení nově vyhotovené projektové dokumentace, jak výše popsáno (viz odst. [47]). V uvedeném rozhodnutí vyslovil, že přístavba prádelny a WC je, i při neexistenci potřebných podkladů, stavbou povolenou. Nikterak nepojednal o samotné terase, ač námitky o tom, že i ta je stavbou nepovolenou, stěžovatelé uplatňovali v průběhu celého správního řízení od jeho samotného počátku. Následně stavební úřad vypořádal námitky týkající se případných imisí a uzavřel, že jsou splněny podmínky pro dodatečné povolení zastřešení terasy.

[50] Toto druhé rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný potvrdil svým rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSRI/Vod-2. V něm mj. dovodil, že „v archivu stavebního úřadu se nachází mimo další dokumentace z roku 1940 pro přístavbu a nástavbu I. patra domu čp. X; z dokumentace je prokázáno, že ve dvorní části byla přístavba, která sice ne zcela odpovídá současnému stavu, ale nelze najisto tvrdit, že současný skutečný stav byl realizován nelegálně a to se týká i dveří, zpřístupňujících střechu či terasu přístavby.“ V dalším pak žalovaný odkázal na posouzení věci stavební úřadem a za podstatné nepovažoval, jak je prostor, o jehož zastřešení se jednalo, označen a také proveden, nýbrž „[p]odstatné je, že žadatelka bez povolení provedla zastřešení této plochy. Odvolací orgán souhlasí s povolovacím režimem, který stavební úřad provedl, tento povolovací režim určilo právě zastřešení, které změnil vzhled stavby. Stavební úřad v daném případě použil označení zastřešení terasy (v daném případě stavební úpravy stávající stavby), nebyla nastavena část stavby (kterou by se stavba zvýšila), aby bylo možné předmětnou stavbu klasifikovat jako nástavbu stávající stavby.“ V další části odůvodnění (jež pojednávala o zásahu do pohody bydlení a do soukromí stěžovatelů) pak žalovaný také vyslovil, že „vzhledem ke skutečnosti, že balkon. resp. terasa byla na střechu prádelny od její realizace, odvolací orgán stejně jako stavební úřad je toho názoru, že realizací předmětné stavby zastřešení terasy, nedošlo k narušení zavedeného a očekávaného rozsahu soukromí nad míru přiměřenou poměrům.“ Též z další části uvedeného rozhodnutí pak vyplývá, že žalovaný nepochyboval o existenci terasy nad přístavbou v době před jejím nynějším „obnovením“ osobou zúčastněnou na řízení [viz strana 6 bod 6) tohoto rozhodnutí žalovaného].

[51] Z projektové dokumentace z roku 1940 pro dům č. p. X, jež je také součástí uvedeného správního spisu, dále vyplývá, že tehdejší majitelé, manželé J., požádali dne 22. 2. 1940 o povolení k nástavbě I. patra na domě č. p. X a ode dne 20. 8. 1940 jim bylo vydáno povolení k užívání přístavby a nástavby I. patra na domě. Podle doložené projektové dokumentace byla povolena přístavba prádelny a místnosti WC. V této projektové dokumentaci byla zakreslena i terasa, která však neodpovídá půdorysu zaznačenému v nové projektové dokumentaci doložené osobou zúčastněnou na řízení (ke stavu z roku 2001, kdy nemovitost nabyta, resp. ke stavu se skleníkem v mezidobí) ani půdorysu a rozměrům nynějšího stavu. Terasa byla původně plánována pouze v rozsahu odpovídajícím půdorysu místnosti WC v přízemí, nikoliv již ale nad prádelnou, jak byla poté zachycena v projektové dokumentaci osoby zúčastněné na řízení.

[52] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, rozsudkem č. j. 52 A10/2017 - 114, zrušil posledně rozhodnutí žalovaného a zavázal jej k novému projednání věci. V té souvislosti mu uložil zabývat se především imisemi, nikoliv však vymezením samotného předmětu řízení o dodatečném povolení stavby. V napadeném rozhodnutí se poté žalovaný k předmětu řízení o dodatečném povolení stavby vyjádřil totožně, jako ve svém rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016, č. j. KrÚ-74332/146/2016/OMSŘI/Vod-2, které bylo citováno v odst. [50].

[53] Z právě uvedených skutečností vyplývajících ze správního spisu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že mezi terasou navrženou v projektové dokumentaci z roku 1940 a skutečným stavem, který je zachycen i v aktuální projektové dokumentaci pořízené osobou zúčastněnou na řízení, existují rozdíly a nesrovnalosti, které nebyly v průběhu celého správního řízení přes námítky stěžovatelů objasněny. Původní projektová dokumentace počítala s terasou obdélníkového půdorysu, který byl shodný pouze s půdorysem místnosti WC v přízemí přístavby nemovitosti č. p. X ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.

[54] V roce 2001 se při koupi nemovitosti osobou zúčastněnou na řízení nacházel již nad místností prádelny a WC v takřka celé ploše střechy této přístavby prostor ohraničený drátěným plotem, který je zdokumentován na fotografiích z tohoto roku. Došlo tudíž ke zvětšení půdorysu tohoto prostoru i nad místnost prádelny, a to aniž by se ve správním spise nacházel jakýkoliv podklad k takové změně. Nadto podle projektové dokumentace z roku 1940 měl půdorys místnosti prádelny a WC nepravidelný tvar, oproti tomu v roce 2001 již měl lichoběžníkový půdorys a právě v rámci tohoto půdorysu byl situován zmíněný drátěný plot. Uvedený plotem ohraničený prostor nacházející se na střeše přístavby tedy vůbec neodpovídal původně zamýšlené terase, jež byla v projektové dokumentaci z roku 1940 projektována nad místností WC přístavby.

[55] Z výše popsaného obsahu správního spisu je nadto zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení v průběhu doby (po roce 2001) provedla úpravu prostoru střechy přístavby tak, že nejprve došlo k odstranění drátěného plotu po obvodu střechy přístavby a na její menší části přiléhající ke stěně nástavby domu vybudovala zasklenou konstrukci. V roce 2014, a to bez stavebního povolení, což není mezi účastníky řízení sporné, provedla další úpravu tak, že odstranila zmíněnou skleněnou konstrukci, vybudovala zábradlí po obvodu střechy přístavby a tuto plochu zastřešila. Právě tato poslední změna, avšak výlučně pokud jde o „zastřešení“, se stala předmětem řízení o odstranění nepovolené stavby a následně i o jejím dodatečném povolení.

[56] Ohledně změn mezi lety 1940 až do vybudování zastřešené terasy dospěl stavební úřad i žalovaný k závěru, že nelze po osobě zúčastněné na řízení požadovat dokumentaci, která mohla být v dlouhém časovém období, od zachované projektové dokumentace (z r. 1940) do vybudování oplocení půdorysu střechy nazývané nejprve balkónem (v r. 2001), ztracena či zničena, a která by prokazovala povolení terasy v nynější podobě (lichoběžníkový půdorys o velikosti místnosti prádelny a WC v přízemí) se vstupem z mezipatra mezi přízemím a nadzemním podlažím. Poukazovali též na charakter zástavby v dané lokalitě, na obvyklost zbudování balkónů či teras ve vnitrobloku domů, jehož jsou nemovitosti stěžovatelů i osoby zúčastněné na řízení součástí. V té souvislosti také správní orgány dovodily, že přístavbu v nynější lichoběžníkové podobě lze považovat za stavbou povolenou, stejně jako i samotnou terasu na střeše této přístavby, a to právě s ohledem na dobu, kdy zřejmě byly tyto stavby byly provedeny (před rokem 1976). Správní orgány tudíž po osobě zúčastněné na řízení požadovaly doložení nové projektové dokumentace (resp. pasportu přístavby), která by zohlednila rozdíl mezi přístavbou podle projektové dokumentace z roku 1940 a nynějším stavem shodným s tím, v jakém ji osoba zúčastněná na řízení nabyla v roce 2001, tudíž změnu z nepravidelného tvaru na nynější lichoběžníkový půdorys. S ohledem na výše uvedené vyslovily nesouhlas s námítkami stěžovatelů o tom, že předmětem řízení o odstranění stavby, resp. o jejím dodatečném povolení by měla být i samotná terasa, nikoliv jen její zastřešení.

pokračování

[57] Podle § 27 zákona č. 5/1889 z. z., Stavební řád pro Čechy, *ke všem novým stavbám, též k tomu, aby se něco přistavělo nebo přestavělo, aby proti třídě neb ulici zřídilo se bražení, jakož i k tomu, aby ve staveních již zřízených provedly se změny podstatné, potřebí jest povolení úřadu stavebního (...). Za podstatné opravy nebo změny pokládány budtěž ty: a) jimiž předmět stavební změni se ve svých zevnějších rozměrech vůbec nebo ve své fačadě, b) jimiž hlavní části jeho se vyměňují, odstraňují nebo posunují, nebo které mají jakýmkoliv způsobem vliv na pevnost stavení, na bezpečnost jeho před ohněm, na zdravotní poměry jeho neb na práva sousedů. Taková změna je zvláště, když se zřizují sklepy, studně, žumpy, záchody, stoky, strouhy, výhně neb komíny, nebo když se v nich něco mění, též když se obytné místnosti přeměňují ve skladiště, kolny, dílny, stavení hospodářská a naopak tato v místnosti obytné, když se příčky odstraňují nebo zřizují, když se činí změny v nosících, pasech, sloupech atp.*

[58] Podle § 3 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, *změny stavby nebo práce odstraňující účinky opotřebení stavby vyžadují rozhodnutí o přípustnosti stavby, vyměňují-li se konstrukční části stavby, mění-li se její půdorysné nebo výškové uspořádání nebo její vzhled anebo upravuje-li se stavba nebo její část pro jiný způsob užívání.*

[59] Podle § 55 odst. 2 starého stavebního zákona, *ohlášení stavebnímu úřadu postačí a) u drobných staveb, b) u stavebních úprav, kterými se nemění vzhled stavby, nezasažuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby. Podle § 57 odst. 1 věty první téhož zákona, stavebník [§ 139 písm. d)] drobných staveb, stavebních úprav a udržovacích prací uvedených v § 55 odst. 2 je povinen jejich provedení předem písemně ohlásit stavebnímu úřadu. Podle § 57 odst. 2 věty první, ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu a udržovací práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek.*

[60] Z uvedeného přehledu právní úpravy týkající se realizace staveb v období mezi lety 1940 (existence projektové dokumentace s jiným půdorysem a rozměry terasy) do roku 2001 (existence oploceného prostoru na střeše přístavby, nazvané „balkón“, který neodpovídá původní projektové dokumentaci z roku 1940), vyplývá, že ať provedl stavebník úpravu stavby v místě nacházejícím se na střeše přístavby domu za účinnosti kteréhokoliv z těchto právních předpisů, bylo nutné k takové úpravě disponovat příslušným povolením či jiným opatřením stavebního úřadu.

[61] Z toho dále vyplývá, že v případě, že se jednalo o stavbu povolenou (resp. ohlášenou), musela být zhotovena dokumentace k takové úpravě stavby. Uvedené ostatně správní orgány v obecnosti nerozporují, pouze s odkazem na judikaturu Krajského soudu v Hradci Králové již výše zmíněnou (srov odst. [11]) dovodily, že s ohledem na dobu zřejmého pořízení těchto stavebních úprav, o nichž není ve správním spise k dispozici jakákoliv dokumentace, je třeba chránit dobrou víru osoby zúčastněné na řízení a vycházet z toho, že samotná stavba terasy byla dříve povolená, a je tak legální. Z uvedeného důvodu proto také nepřisvědčily stěžovatelům v tom, že je nesprávně vymezen předmětem řízení (namísto zastřešení terasy měla být podle stěžovatelů předmětem řízení samotná terasa a její zastřešení).

[62] Nejvyšší správní soud však s uvedeným nesouhlasí. Za situace, kdy se ve správním spise dochovala projektová dokumentace z roku 1940, tudíž starší více než osmdesát let, nelze souhlasit se zjednodušeným závěrem správních orgánů, že v mezidobí zjevně uskutečněné stavební úpravy, jež nacházejí svůj odraz v současném stavu, který se však od stavu z roku 1940 liší, jsou stavbou povolenou, a to včetně terasy v prostoru střechy přístavby. Naopak ze skutečnosti, že se dochovala projektová dokumentace z roku 1940 a povolení k realizaci a užívání přístavby prádelny a WC a nástavby I. podlaží na základě ní vydané a současně neexistuje žádná další dokumentace o všech následných stavebních úpravách, jak byly výše popsány, a chybí též jakákoliv povolení (ohlášení), zvláště, když tyto změny či úpravy byly vícečetné, lze bez pochyb usuzovat, že taková dokumentace a k ní vydané příslušné

individuální správní akty správních orgánů neexistovaly. Tedy jak v případě oplocení prostoru střechy (tzv. balkónu), tak i nyní terasy, o jejíž zastřešení se jednalo, šlo o nepovolenou stavbu. Tento závěr lze ze správního spisu beze všech pochyb dovodit, a to tím spíše, že samotná přístavba, na jejíž střeše se terasa nacházela, se co do půdorysného provedení odlišovala od stavu schváleného v roce 1940.

[63] V takovém případě však správní orgány měly vyslyšet setrvalou argumentaci stěžovatelů o tom, že předmět správního řízení je nesprávně vymezen a předmětem řízení měly učinit nikoliv jen zastřešení terasy, nýbrž, jak již od počátku správního řízení stěžovatelé namítali, také samotnou terasu včetně jejího zastřešení. Je totiž zcela nesprávný závěr stavebního úřadu i žalovaného o tom, že osoba zúčastněná na řízení toliko obnovila již dříve existující terasu, kterou zastřešila, a teprve tím změnila charakter stavby. Tyto závěry neodpovídají obsahu správního spisu. Pokud totiž v době pořízení nemovitosti osobou zúčastněnou na řízení sice terasa v její nynější podobě fakticky existovala, avšak prokazatelně se tento faktický stav lišil od stavu zachyceného ve správním spise (stavu prokazatelně povoleného), pak nelze dospět k závěru o jakémkoliv „obnovení“ terasy. Ta byla v roce 1940 povolena ve zcela jiné výměře i umístění (jen nad přístavbou WC). Samotná skutečnost, že se nemovitost v době, kdy ji nabyla osoba zúčastněná na řízení (v roce 2001), nacházela ve stavu odlišném oproti stavu dříve schválenému, aniž tato osoba měla o uvedené skutečnosti povědomost, totiž ještě nečiní ze stavu aktuálního stav povolený, bez nutnosti jej podrobit režimu dodatečného povolení stavby.

[64] Ani argumentace osoby zúčastněné na řízení uplatněná ve správním řízení o tom, že existence „balkónu“ byla podmínkou koupě nemovitosti, nevypovídá ničeho o povaze samotné terasy (kterou osoba zúčastněná na řízení označovala za balkón) v tom smyslu, zda se jedná o stavbu povolenou či nikoliv. Nadto ani z obsahu kupní smlouvy o nabytí této nemovitosti žádná zmíněná podmínka o existenci balkónu výslovně neplyne. Případná nevědomost majitelky domu č. p. X o tom, že terasa je stavbou nepovolenou, tak nemá žádný význam.

[65] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné vyjádřit se i k závěrům výše zmíněného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 5/2002 - 32, jehož se žalovaný i krajský soud v nynější věci dovolávali, konkrétně pak v něm uvedených závěrů, podle nichž „[d]anou problematiku je třeba posuzovat ve dvou rovinách. Je třeba rozlišovat mezi stavbami, které vznikly před 1. říjnem 1976, tedy před účinností stavebního zákona, a stavbami, které byly provedeny až poté. Dnešní stavební zákon totiž povznesl povolování staveb na vyšší úroveň, což se celkově projevilo v kvalitě práce na tomto úseku. Kromě toho jde o dobu nedávnou až současnou, takže leccos je stále v paměti jak pracovníků stavebních úřadů samotných, tak představitelů obcí a jejich obyvatel. Vydávat proto nepovolenou stavbu z této doby za stavbu povolenou je zcela nepochybně značně obtížné. Pokud jde ale o stavby vzniklé v době účinnosti zák. č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, tam již je situace poněkud jiná. Prokazování skutečnosti, že stavba byla postavena bez přivolení stavebního úřadu, když by vlastně existovala více jak 25 let (před rokem 1976) a za celou dobu, při existenci institutu státního stavebního dohledu, jehož úkolem je právě nepovolenou výstavbu odhalovat, by nebyla za nepovolenou označena, je totiž značně problematické. Nebleděna to, že předmětné stavby byly často předmětem různých úkonů státních orgánů (státních notářství v souvislosti s děděním a smluvními převody, placení daní atd.).“

[66] Nejvyšší správní soud nepovažuje s ohledem na skutkové okolnosti daného případu tyto závěry za použitelné v nynější věci, naopak se ztotožňuje se stěžovateli v tom, že akceptace uvedených úvah by v podstatě umožnila správním orgánům v případě pochybností u staveb, které vznikly před 1. 1. 1976, tyto považovat vždy za povolené, čímž by došlo k legalizaci nesčetného množství nepovolených staveb z dané doby, které nebyly doposud dodatečně schváleny, resp. odstraněny. Vždy je třeba v každé individuální věci posoudit z dochované dokumentace, listin a svědectví, zda ta která stavba byla povolena (ohlášena) či nikoliv. V případě, že tato skutečnost nebude prokázána, je nutno o nepovolené stavbě zahájit řízení podle § 129

pokračování

odst. 1 písm. b) stavebního zákona, o odstranění stavby. V rámci něj pak má stavebník či vlastník nemovitosti možnost o dodatečné povolení stavby požádat. Právě tak je tomu i nyní v případě osoby zúčastněné na řízení.

[67] V posuzovaném případě zjevně existují nesrovnalosti v půdorysu terasy, která byla v roce 1940 prokazatelně povolena (pouze v prostoru nad místností WC) oproti stávajícímu stavu (terasa nad prostorem celé přístavby, která se nadto půdorysně odlišuje od přístavby povolené v roce 1940). Mělo-li být dodatečně povoleno zastřešení terasy v její aktuální podobě a půdorysu, bylo možno tak učinit pouze za předpokladu, že samotná tato terasa je stavbou povolenou (či ohlášenou). Povinností správních orgánů tudíž bylo zjistit, zda existovalo k nemovitosti osoby zúčastněné na řízení stavební povolení či alespoň ohlášení (v závislosti na platné právě úpravě rozhodné v době provedení stavebních úprav), na jejichž základě mělo dojít k podstatnému půdorysnému zvětšení terasy, mohly také provést svědecké výpovědi či další úkony ke zjištění okolností vztahujících se ke zbudování a půdorysné změně terasy. Závěry citovaného rozsudku tudíž na danou věc nedopadají proto, že v tomto případě byla projektová dokumentace týkající se nástavby a přístavby (a tudíž i terasy) z roku 1940 k předmětné nemovitosti dochována a pochybnosti o legálnosti nyní provedené terasy, o jejíž zastřešení se jednalo, stále existují.

[68] Závěrům krajského soudu v napadeném rozsudku odkazujícím na ochranu práv nabytých v dobré víře taktéž nelze v nynějším případě přisvědčit. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011 - 120, vysvětlil, že dobrá víra (zde osoby zúčastněné na řízení), která není založena na konkrétním aktu orgánu veřejné moci (např. stavební povolení, souhlas s ohlášením stavby apod.), ale která vychází z nepodložené domněnky, že existence stavby a její užívání je oprávněné, nemůže sama o sobě nahradit zákonné požadavky, na jejichž základě lze stavbu považovat za povolenou.

[69] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že ze správního spisu nevyplývají skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že terasa na přístavbě nemovitosti osoby zúčastněné na řízení, jejíž zastřešení je předmětem tohoto řízení, byla v minulosti povolena, resp. je stavbou oprávněnou. Žalovaný i krajský soud tudíž pochybili, jestliže v souladu se závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 5/2002 - 32, považovali samotnou stavbu terasy za oprávněnou, a tudíž rozhodovali již jen o dodatečném povolení zastřešení této terasy. Z napadeného rozhodnutí je přitom zřejmé, že i žalovaný si byl vědom nesrovnalostí mezi stavem znázorněným v projektové dokumentaci z roku 1940 a momentálním stavem, aniž by se však podrobněji zabýval existencí dalších podkladů k prokázání povolení stavby samotné terasy či jinými skutečnostmi, které by k objasnění pořízení této stavby mohly přispět. Tyto nejasnosti nelze odůvodnit prostým stářím stavby a neexistencí dokladů, které by povolení stavby prokázaly, jestliže již v době, kdy potenciálně měla být terasa zbudována (před rokem 2001), bylo povolení či přinejmenším ohlášení stavby právními předpisy pro uvedenou stavební úpravu vyžadováno. Zároveň také nelze v případě existence projektové dokumentace, s níž ale není aktuální faktický stav v souladu, posoudit stavbu jako povolenou pouze s ohledem na stavby okolní, jak také správní orgány dovodily.

[70] Je tak zřejmé, že skutková podstata, z níž správní orgány vycházely při vymezení samotného předmětu svého řízení, nemá oporu ve spisech. Krajský soud tudíž pochybil, pokud pro tuto důvodně vytýkanou vadu napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil a nevrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Je tedy naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[71] Z důvodů právě uvedených se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat dalšími stížnostními námitkami, jež se vztahovaly k problematice imisí a otázkám pohody bydlení či zásahů do soukromí stěžovatelů. Dospěl-li k totiž závěru, že skutkový stav, z něhož správní orgány vyšly, nemá oporu ve spisech, nebylo možné posuzovat námitky nesprávného posouzení věci ve vztahu k rozhodnutí, přijatému na základě výtčených pochybení.

VIII.

[72] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vzhledem k vytčeným vadám měl ke zrušení napadeného rozhodnutí přistoupit již krajský soud. Nejvyšší správní soud proto spolu se zrušením napadeného rozsudku (§ 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s.) rozhodl i o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 78 odst. 5 téhož zákona]. Žalovaný tedy opětovně posoudí samotný předmět řízení o dodatečném povolení stavby vzhledem k obsahu dokumentace, již má nyní k dispozici, resp. vzhledem k dalším skutečnostem a podkladům, jež může za tím účelem obstarat.

[73] Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci jako poslední, je proto povinen podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout o celkových nákladech soudního řízení, tedy za řízení o žalobě i o kasační stížnosti. O těchto nákladech rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé jako v řízení úspěšní účastníci mají právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[74] Náhrada nákladů řízení o žalobě představuje soudní poplatky ve výši 6.000 Kč a odměnu obou stěžovatelů za zastoupení advokátem JUDr. Zdenkem Poštulkou za 5 úkonů právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč se v případě společných úkonů při zastupování dvou nebo více osob snižuje podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %, odměna tudíž představuje celkem částku 24.800 Kč (2 x 5 x 2.480 Kč), spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepsu žaloby, replice k vyjádření žalovaného ze dne 29. 8. 2018, účasti na jednání konaném dne 20. 11. 2018, jehož délka přesahovala 2 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za každý z těchto úkonů v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 5 x 300 Kč, tj. 1.500 Kč.

[75] Zástupci stěžovatelů v řízení o žalobě dále náleží náhrada výdajů spojených s cestou na trase z České Třebové do Pardubic (účast na jednání dne 20. 11. 2018) a zpět v celkovém rozsahu 130 km (2 x 65 km). Náhrada cestovních výdajů sestává ze základní náhrady v rozsahu 4 Kč za 1 km, tj. 520 Kč a z náhrady za spotřebované pohonné hmoty v rozsahu 30,50 Kč za 1 l benzínu Natural. Z doloženého velkého technického průkazu vozidla tov. zn. Hyundai, reg. zn. X, vyplývá kombinovaná spotřeba vozidla 6,1 l/100 km. Za spotřebované pohonné hmoty náleží náhrada v rozsahu 241,87 Kč. Celkem tedy za cestovní náhrady náleží 761,87 Kč. Průměrná cena za 1 l použitého paliva a sazba základní náhrady za 1 km jízdy byly stanoveny podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 463/2017 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad.

[76] Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatelů dále přiznal náhradu za promeškaný čas v souvislosti s cestou k jednání u krajského soudu dne 20. 11. 2018 v rozsahu 6 započatých půlhodin při sazbě 100 Kč za každou započatou půlhodinu [§ 14 odst. 1 písm. a) a § 14 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 600 Kč.

[77] Konečně součástí nákladů řízení o žalobě je i náhrada za zpracování odborného vyjádření Ing. Bukovského ve výši 10.890 Kč. Stěžovatelé doložili, že tuto částku za zhotovení uvedeného důkazu vynaložili (viz č. l. 114 spisu krajského soudu). Jedná se tedy o náklad důkazu (srov. § 137 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), na jehož náhradu mají také úspěšní stěžovatelé právo. Nejvyšší správní soud považuje tento náklad za důvodně a účelně vynaložený.

pokračování

[78] Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti představuje soudní poplatky ve výši 10.000 Kč a odměnu za zastoupení stěžovatelů advokátem JUDr. Tomášem Doležalem za 2 úkony právní služby za každého ze stěžovatelů [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby po 3.100 Kč se i v tomto případě snižuje podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %, odměna tudíž představuje částku 9.920 Kč (2 x 2 x 2.480 Kč) za sepis kasační stížnosti a repliku k vyjádření žalovaného ze dne 25. 3. 2019 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za každý z těchto úkonů v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 2 x 300 Kč, tj. 600 Kč.

[79] Zástupce stěžovatelů doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna a náhrada hotových výdajů včetně náhrady za ztrátu času a cestovného se tudíž podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 10.305,09 Kč (21 % z částky 49.071,87 Kč).

[80] Náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tak celkem činí 75.376,96 Kč. Uvedenou částku je povinen žalovaný zaplatit k rukám zástupce stěžovatelů v přiměřené lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[81] O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady řízení. Nejsou zde prokazatelně ani žádné další náklady, které by jí bylo možno přiznat podle věty druhé téhož ustanovení z důvodů zvláštního zřetele hodných, osoba zúčastněná na řízení takové náklady ani netvrdila. Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 7. března 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu