

**INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH
PŘEDPISECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH**

SBÍRKA ZÁKONŮ 2016

Částka 51 – čís. 134

Zákon o zadávání veřejných zakázek.
Účinnost od 1. 10. 2016.

Částka 52 – čís. 136

Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, a nařízení vlády č. 592/2006 Sb., o podmínkách akreditace a provádění zkoušek z odborné způsobilosti.
Účinnost od 1. 5. 2016.

Částka 55 – čís. 141

Vyhláška o vyznačování hranic vojenských újezdů a vyznačování bezpečnostních a ochranných pásem na území vojenských újezdů (o vyznačování hranic a pásem na území vojenských újezdů).
Účinnost od 21. 5. 2016.

Částka 55 – čís. 142

Vyhláška o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Železné hory a o změně vyhlášky č. 156/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Železné hory.
Účinnost od 1. 6. 2016.

Částka 70 – čís. 184

Zákon, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
Účinnost od 28. 6. 2016.

Částka 70 – čís. 185

Zákon, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
Účinnost od 1. 8. 2016 s odchylkami.

BULLETIN STAVEBNÍ PRÁVO

Číslo 1/2016

BÁNYAIOVÁ, Alena

Vady díla – stavba, projektová dokumentace

Úprava práv z vad díla podle občanského zákoníku.

SPASSOVA, Adriana

Je bulharský režim stavební kontroly byrokratičtější, než jsou tyto režimy v předních evropských zemích?

Srovnávací studie právní úpravy ve Velké Británii, Německu, Francii a Itálii se zaměřením na minimální rozsah dokumentace pro vydání stavebního povolení.

HANDRLICA, Jakub

Strategické stavební záměry a normování veřejného zájmu právním předpisem

Právní názor na problematiku normování veřejného zájmu ve vztahu k veřejně prospěšným stavbám prostřednictvím obecně závazného právního předpisu. Nálezy Ústavního soudu a unijní předpisy.

HANÁK, Marek

Narušení architektonických hodnot zástavby

Stanovisko veřejného ochránce k případu povolování nástaveb v ulici řadových rodinných domů s plochými střechami. Význam územně analytických podkladů pro ochranu architektonických a urbanistických hodnot zástavby.

VÝBĚR Z JUDIKATURY Z OBLASTI STAVEBNÍHO PRÁVA

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne
18. 4. 2016 č. j. 6 As 43/2016-27**

UMÍSTĚNÍ STAVBY, ŽÁDOST O VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO ROZHODNUTÍ, ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

§ 76 a násl., § 86 odst. 2 písm. e), § 92 odst. 4, § 142 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.
§ 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Právní věta: Nedává-li text územního rozhodnutí jednoznačnou odpověď ohledně některého aspektu umístění stavby (např. ohledně přesného umístění připojení stavby na místní komunikaci), je třeba vyjít z ověřené grafické přílohy rozhodnutí (§ 92 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), a to i v případě, že na ni územní rozhodnutí ve svém textu výslovně neodkazuje.

Podstatou případu, který se před Nejvyšším správním soudem ocitá již potřetí, je nesouhlas žalobců s tím, jakým způsobem jejich sousedé [osoby zúčastněné na řízení] realizovali dopravní napojení své novostavby rodinného domu na místní komunikaci. Žalobci nejsou sice mezujícími sousedy, jejich pozemek a stavba však přiléhají k nepojmenované uličce spojující ulice L. a P. ve městě S., do níž stavebníci situovali vjezd ke své novostavbě. Žalobci byli sice účastníky územního řízení, uvádějí však, že trasa dopravního napojení nabyla definitivní podoby až v řízení stavebním. V něm již za účastníky přibrání nebyli, a účastnická práva jim žalovaný nepřiznal ani poté, co podali odvolání proti stavebnímu povolení s tvrzením, že jsou opomenutými účastníky stavebního řízení.

Proti odvolacímu rozhodnutí brojili žalobci u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“). Ten jejich první žalobu jako nedůvodnou zamítl. Nejvyšší správní soud však rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu (odvolacímu) řízení. Žalovaný rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku odvolání opět zamítl a úspěšní nebyli žalobci ani u krajského soudu se svou druhou žalobou. Rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žaloby byl ovšem nucen Nejvyšší správní soud také zrušit – krajský soud totiž nerespektoval právní názor vyjádřený v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu a bez toho, že by zjišťoval, zda a jak měli žalobci možnost se s obsahem stavebního povolení seznámit, označil jejich odvolání za opožděné. Tím se – bez dostatečného odůvodnění – zcela vyhnul řešení otázky, zda žalobci měli být účastníky stavebního řízení či nikoliv. Až ve svém třetím rozsudku označeném v návěti se krajský soud této otázce podrobně věnoval a dospěl

k závěru, že nebyl dán důvod přibírat žalobce jako účastníky do stavebního řízení. Jejich práva byla dotčena výhradně jen otázkami řešenými v řízení územním a řešení těchto otázek nedoznalo ve stavebním řízení žádných významnějších změn. Z toho důvodu krajský soud žalobu zamítl.

Proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) opět kasační stížnost. V ní zpochybňují závěr krajského soudu o tom, že umístění příjezdové komunikace bylo řešeno shodným způsobem v územním i stavebním řízení. Podle nich krajský soud ve svých vývodech směřuje obsah spisu z územního a stavebního řízení a pomíjí věcné rozpory zjevně vyplývající ze spisové dokumentace k územnímu řízení. Stěžovatelé uvádějí, že jediný jim známý dokument, který závazně vymezuje umístění vjezdu k domu jejich sousedů, je územní rozhodnutí ze dne 10. 12. 2003. Činí tak ve svých podmínkách č. 8 a 9, přičemž tyto podmínky vjezd tak, jak je proveden, rozhodně nespĺňuje. Krajský soud rozpor mezi podobou sjezdu, jež vyplývá z podmínek územního rozhodnutí, a mezi jeho skutečným provedením, jež podle žalovaného odpovídá územnímu rozhodnutí i stavebnímu povolení, ve svém rozsudku nijak neřešil. Závěr o totožném řešení vjezdu v obou řízeních opřel o grafickou přílohu územního rozhodnutí, to samo však na žádnou grafickou přílohu neodkazuje a žádná taková příloha ani není stěžovatelům známa. Nepovšimnutý dále krajský soud nechal rozpor mezi stanoviskem Policie ČR a rozhodnutím MěÚ města S., odboru dopravy, ze dne 30. 7. 2003 (v době vydání územního rozhodnutí nebylo podle stěžovatelů založeno ve spise k územnímu řízení, pravděpodobně však bylo součástí spisového materiálu ke stavebnímu řízení, jelikož stavební povolení je údajně cituje ve svých podmínkách). Stěžovatelé z porovnání textů obou dokumentů dovozují, že předmětem stanoviska Policie ČR bylo jiné řešení vjezdu, než jaké posuzoval městský úřad.

V souvislosti s výše popsávanými nesrovnalostmi v podkladech stěžovatelé namítli, že krajský soud vůbec nezkontroloval, zda je stavební úřad před vydáním územního rozhodnutí seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Navrhl k tomu provedení důkazu příslušnými správními spisy. Závěrem stěžovatelé uvedli: „Z obecného pohledu stěžovatelé namítají, že jakékoli nesprávnosti (např. v identifikaci pozemků, v nesrozumitelných formulacích zejména výrokové části správního rozhodnutí či v jiných chybách) nemohou být interpretovány v jejich neprospěch, tedy vést k odmítnutí jejich účastenství ve správním řízení s argumentem, že měli možnost se bránit v územním řízení. Při objektivním posouzení obsahu územního rozhodnutí (což je jediné rozhodnutí vztahující se k předmětnému vjezdu, které bylo stěžovatelům oznámeno), nutno dospět k závěru, že stěžovatelé nemohli předpokládat, že vjezd bude nakonec realizován (povolen) způsobem shora popsávaným.“

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na stručné a obecné konstatování, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a napadený rozsudek za správný, proto by kasační stížnost měla být zamítnuta. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovatelé k případné replice.

Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná. Úvodem Nejvyšší správní soud uvádí, že v rámci žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti stavebnímu povolení, již měl krajský soud jen velmi omezenou možnost přezkoumávat otázku, nakolik stavební úřad respektoval procesní práva stěžovatelů v předchozím územním řízení, zejména zda jim dal možnost vyjádřit se ke všem podkladům. Plný přezkum těchto otázek by byl možný, jestliže by stěžovatelé střežili svá práva, již v územním řízení by pojalí podezření, že došlo k procesnímu pochybení (např. stavební úřad rozhodl na základě nedostatečných podkladů), a bránili by se proto žalobou proti vydanému územnímu rozhodnutí. V soudním řízení, kde se věcně řeší jejich účastenství v navazujícím řízení stavebním, již nelze vznášet námitky ohledně procesních vad územního řízení. Snad jen ve zcela extrémním případě, kdy by bylo zcela zjevné, že stavební úřad před stěžovateli v územním řízení zatajoval podklady, na jejichž základě rozhodoval, a tím v nich nutně musel vyvolat omyl ohledně toho, jaká stavba byla vydaným rozhodnutím do území umístěna, by bylo možno tímto směrem uvažovat a vést dokazování. O takovýto krajní případ se však daném případě zcela jistě nejedná.

Po důkladném přezkoumání textu územního rozhodnutí ze dne 10. 12. 2003 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že toto rozhodnutí nepopisuje připojení domu osob zúčastněných na řízení na pozemní komunikaci dostatečně určitě. Územní rozhodnutí umísťuje stavbu včetně přípojek inženýrských sítí na pozemcích p. č. xx, p. č. st. xx (ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení) a p. č. xx (ve vlastnictví obce) v k. ú. P. P. (pokud budou v dalším textu uváděna parcelní čísla, jedná se o totéž katastrální území). Podmínky č. 8 a 9 pouze stanovují, jak má být technicky řešen sjezd z místní komunikace L. – konkrétně rozhledové poměry – tak, aby byla zajištěna bezpečnost při vyjíždění na tuto místní komunikaci. Z textu územního rozhodnutí samotného nelze ovšem s jistotou určit, zda měl být místem připojení – jež má stavebník upravit podle citovaných podmínek – přímý výjezd z pozemku p. č. xx ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení na ulici L. (jak tvrdí stěžovatelé), nebo zda se v územním řízení naopak počítalo s realizací výjezdu do nepojmenované uličky ležící mezi umístěnou stavbou a domem stěžovatelů na pozemku p. č. xx (jak uvádí žalovaní). Druhá uvedená možnost by znamenala, že uvést do souladu s podmínkami č. 8 a 9 územního rozhodnutí měli stavebníci vyústění této nezpevněné uličky na ulici L.

To, že text samotný není s to popsat beze zbytku situaci na místě plánované stavby a vystihnout všechny aspekty předloženého záměru, není vadou územního rozhodnutí, nýbrž jde o vlastnost psaného textu jako takového. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, s touto potíží počítá, a právě proto stanovuje, že v územním řízení musí žadatel předložit stavebnímu úřadu jako přílohu své žádosti též výkresovou dokumentaci stavby [srov. § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona]. Po dobu územního řízení mají tak jeho účastníci možnost se s výkresovou dokumentací stavby seznámit a stavební úřad posuzuje navrhované umístění stavby i s ohledem na jeho grafické vyjádření. Výkresovou dokumentaci stavební úřad následně v potřebném rozsahu ověř

– minimální rozsah reprezentuje celková situace v měřítku katastrální mapy – a zašle ji jako grafickou přílohu územního rozhodnutí opatřenou ověřovacím razítkem žadateli (srov. § 92 odst. 4 stavebního zákona). Z uvedeného je zřejmé, že úkolem výkresů je napomoci všem aktérům územního řízení, aby sjednotili svou společnou představu o záměru, který je předmětem řízení. To, že je výkresová dokumentace jakožto příloha nezbytnou náležitostí žádosti o územní rozhodnutí, potvrzuje i judikatura správních soudů (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 22 Ca 120/2007-102; všechny zde citované rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Pokud by stavební úřad vydal územní rozhodnutí bez toho, že by žadatel předložil dokumentaci stavby v rozsahu požadovaném stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, jednalo by se přinejmenším o vadu řízení, již by se mohl účastník řízení dovolávat v odvolání proti územnímu rozhodnutí i v případné správní žalobě. V dalších fázích procesu povolování stavby je však na podobné námitky již pozdě.

V daném případě nadto vše nasvědčuje tomu, že osoby zúčastněné na řízení výkresovou dokumentaci stavby v územním řízení předložily a stěžovatelé měli možnost se s ní seznámit. Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu č. j. OR/1476/1805/03/Ně, že žadatelé již k žádosti o územní rozhodnutí ze dne 16. 6. 2003 přiložili podrobnou výkresovou dokumentaci (dokonce v podrobnosti odpovídající potřebám stavebního řízení). Ze situačního výkresu je zřejmé umístění plánovaného vjezdu v severozápadním rohu pozemku p. č. xx, naopak pozemek p. č. xx měl být podle téhož situačního plánu z jižní strany, tj. směrem do ulice L., oplocen (byť oplocení nebylo předmětem územního řízení). Tomu odpovídá fakt, že na pohledovém výkresu jsou na severní straně domu zakreslena vrata garáže.

Nelze přehlédnout ani to, že mezi vyjádřeními dotčených orgánů a dalších institucí k žádosti o územní rozhodnutí je založeno vyjádření města S. ze dne 5. 9. 2002, podle něhož rada města souhlasí „s povolením sjezdu z místní komunikace L. přes pozemek p. č. xx v majetku města S. na pozemek žadatele pana J. K. p. č. xx“. Výkresová dokumentace v kombinaci s dalšími podklady tudíž nevzbuzuje pochybnosti o tom, kde měl být umístěn plánovaný vjezd, a je totožná s ověřenou grafickou přílohou připojenou k územnímu rozhodnutí ze dne 10. 12. 2003, jež je taktéž založeno ve správním spise k územnímu řízení.

Ověřenou grafickou přílohu, jak bylo výše vyloženo, zasílá stavební úřad podle stavebního zákona spolu s územním rozhodnutím již pouze stavebníkovi, aby ten na jejím základě zpracoval projektovou dokumentaci pro stavební řízení. Ostatním účastníkům řízení se ověřená grafická příloha nezasílá, měla jim však být známa z územního řízení. Stěžovatelé jako účastníci územního řízení jistě měli možnost se s výkresovou dokumentací v rámci nahlédnutí do spisu seznámit, neboť byli obesláni jako účastníci územního řízení již při jeho zahájení.

Správní soudy se dosud nezabývaly významem ověřené výkresové dokumentace a jejím vztahem k územnímu rozhodnutí. Lze však vyjít z judikatury, která pojednává o významu ověřené projektové dokumentace pro stavební řízení a o jejím vztahu k textu stavebního povolení. Nejvyšší správní soud tuto

dokumentaci považuje za dokument, který je fakticky součástí stavebního povolení, jakožto grafické vyjádření povolované stavby je postaven na roveň textovému vyjádření záměru ve stavebním povolení a v pochybnostech pomáhá osvětlit nejasnosti a zaplnit mezery v textu stavebního povolení. Proto platí, že i v případě, že nejsou určité části stavby výslovně zmíněny ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, je možné dospět k závěru, že se i na ně stavební povolení vztahuje, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby. Stejně na tuto otázku nahlíží i veřejný ochránce práv, podle něhož „ověřením ve stavebním řízení se projektová dokumentace stává závazným podkladem pro provedení stavby podle stavebního povolení“. Dokončení stavby podle ověřené projektové dokumentace může být podmínkou pro užívání stavby. Samozřejmě rozhodnutí a jeho přílohu je nutno vykládat ve vzájemné souvislosti. Jestliže text rozhodnutí výslovně modifikuje vyjádření záměru v grafické příloze, musí naopak dostat přednost text rozhodnutí. K takové situaci ale v daném případě nedošlo, neboť – jak Nejvyšší správní soud vyložil výše – text územního rozhodnutí místo připojení na ulici L. jednoznačně neurčuje, nýbrž připouští v této věci více výkladů.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nedává-li text územního rozhodnutí jednoznačnou odpověď ohledně některého aspektu umístění stavby (zde ohledně přesného umístění připojení stavby na místní komunikaci), je třeba v této otázce vyjít z ověřené grafické přílohy rozhodnutí, a to i v případě, že na ni územní rozhodnutí ve svém textu výslovně neodkazuje.

V daném případě grafická příloha jednoznačně zobrazuje předpokládané vyústění sjezdu od plánované stavby osob zúčastněných na řízení do nepojmenované uličky spojující ulice P. s ulicí L. Text územního rozhodnutí je tudíž třeba chápat tak, že ve svých podmínkách pouze upřesňuje, do které z obou ulic mají budoucí uživatelé stavby vyjíždět (tj. do ulice L.) a jak mají stavebníci ve stavební dokumentaci navrhnout parametry vyústění stávající nepojmenované uličky na zpevněnou místní komunikaci na ulici Lesní, aby ji bylo do budoucna možno bezpečně využívat k výjezdu motorovým vozidlem. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že dopravní napojení stavby v podobě, v jaké ji stavebníci realizovali, bylo projednáno již v územním řízení a ve stavebním řízení se na něm nic podstatného nezměnilo. Nebyl tudíž důvod přibírat stěžovatele jako účastníky do stavebního řízení.

Tímto závěrem nemůže otrást ani poukaz stěžovatelů na údajné rozpory mezi stanoviskem Policie ČR ze dne 28. 7. 2003, jež je výslovně uvedeno jako podklad v územním rozhodnutí,

a rozhodnutím odboru dopravy Městského úřadu města S. ze dne 30. 7. 2003 o připojení na pozemní komunikaci, které v územním rozhodnutí zmíněno není (a podle tvrzení stěžovatelů nebylo součástí spisu pro územní řízení). Je pravda, jak ověřil Nejvyšší správní soud ze spisové dokumentace pro územní řízení, že rozhodnutí odboru dopravy Městského úřadu města S. ze dne 30. 7. 2003 je ve spise založeno pouze ve formě kopie. Jeví se však jako krajně nepravděpodobné, že by stavební úřad v územním řízení nevyžadoval předložení rozhodnutí silničního správního úřadu o připojení na pozemní komunikaci. Jedná se o podkladové (řetězící se) rozhodnutí pro územní rozhodnutí, zatímco stanovisko policie je podkladem nikoliv pro územní rozhodnutí, nýbrž právě pro vydání rozhodnutí o připojení na pozemní komunikaci (jak vyplývá z § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Ostatně i Policie ČR na tento vztah v závěru svého stanoviska upozorňuje s tím, že nenahrazuje rozhodnutí o připojení. Nadto i stěžovateli dovozovaný rozpor mezi oběma dokumenty je pouze domnělý, neboť stanovisko Policie ČR i rozhodnutí Městského úřadu města S. shodně vycházejí z předpokladu, že na místní komunikaci L. se bude napojovat pozemek stěžovatelů p. č. xx. Ten s vozovkou na ulici L. přímo nesousedí a nutně tedy muselo jeho napojení vést přes jiný pozemek. Pozemek stěžovatelů p. č. xx, který by přicházel v úvahu, v žádném z obou dokumentů zmíněn není. I to tedy vede Nejvyšší správní soud k závěru, že jak Policie ČR, tak Městský úřad města S. posuzovaly ve svých úkonech možnost napojení pozemku p. č. xx přes pozemek p. č. xx, který zahrnuje jak zpevněnou ulici L., tak i nepojmenovanou uličku spojující ulice L. a P.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Umístění vjezdu k domu osob zúčastněných na řízení bylo vyřešeno již v územním řízení. Toto umístění je jasně patrné z výkresové dokumentace, kterou osoby zúčastněné na řízení přiložily ke své žádosti o územní rozhodnutí, zejména ze situačního výkresu, který stavební úřad ověřil. Ze zákona se ověřený situační výkres stal součástí územního rozhodnutí, ačkoliv na něj územní rozhodnutí výslovně neodkazuje. Umístění vjezdu potvrzují též další podklady založené ve spise k územnímu řízení, s nimiž měli stěžovatelé možnost se seznámit. Případné procesní vady územního řízení není možno řešit v rámci žaloby, jež se týká účasti stěžovatelů v řízení stavebním.

Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Č. B. v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

Zdroj: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2016].

*Přílohu Stavebně správní praxe připravila:
Bc. Tamara Blatová, DiS., ÚÚR*