

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Ing. K. Ch.**, a **b) D. Ch.**, obou zastoupených JUDr. Sylvou Rychtalíkovou, advokátkou, se sídlem Kodaňská 521/57, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** 1) J. K., 2) L. K, 3) Město Strakonice, se sídlem, Velké náměstí 2, Strakonice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. KUJCK 37532/2014/OREG ze dne 16. června 2014, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 99/2014 - 66 ze dne 4. února 2016,

takto:

I. Kasační stížnost žalobců **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

IV. Osobám zúčastněným na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] Podstatou případu, který se před Nejvyšším správním soudem ocitá již potřetí, je nesouhlas žalobců s tím, jakým způsobem jejich sousedé [osoby zúčastněné na řízení sub 1) a sub 2)] 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 Lesní a Ptákovickou ve Strakonicích, 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 přibráni nebyli, a účastnická práva jim žalovaný nepřiznal ani poté, co podali odvolání proti stavebnímu povolení s tvrzením, že jsou opomenutými účastníky stavebního řízení.

[2] 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 svým rozsudkem ze dne 12. března, 2014 č. j. 6 As 132/2013 – 29, a věc vrátil žalovanému k dalšímu (odvolacímu) řízení. Žalovaný rozhodnutím označeným v návětí 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, a to rozsudkem ze dne 23. října 2015, č. j. 6 As 145/2015 - 36. 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 návětí 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.

II.
Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] 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 směšuje 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. prosince 2003. Činí tak ve svých podmínkách č. 8 a 9, přičemž tyto podmínky vjezd tak, jak je proveden, rozhodně nesplňuje. 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 ze dne 28. července 2003 (které je součástí spisového materiálu k územnímu řízení) a rozhodnutím Městského úřadu

Strakonice, odboru dopravy, ze dne 30. července 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 Strakonice.

[4] V souvislosti s výše popsanými nesrovnalostmi v podkladech stěžovatelé namítli, že krajský soud vůbec nezkoumal, zda je stavební úřad před vydáním územního rozhodnutí seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Navrhli 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 popsaným.“*

[5] 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 stěžovateli k případné replice.

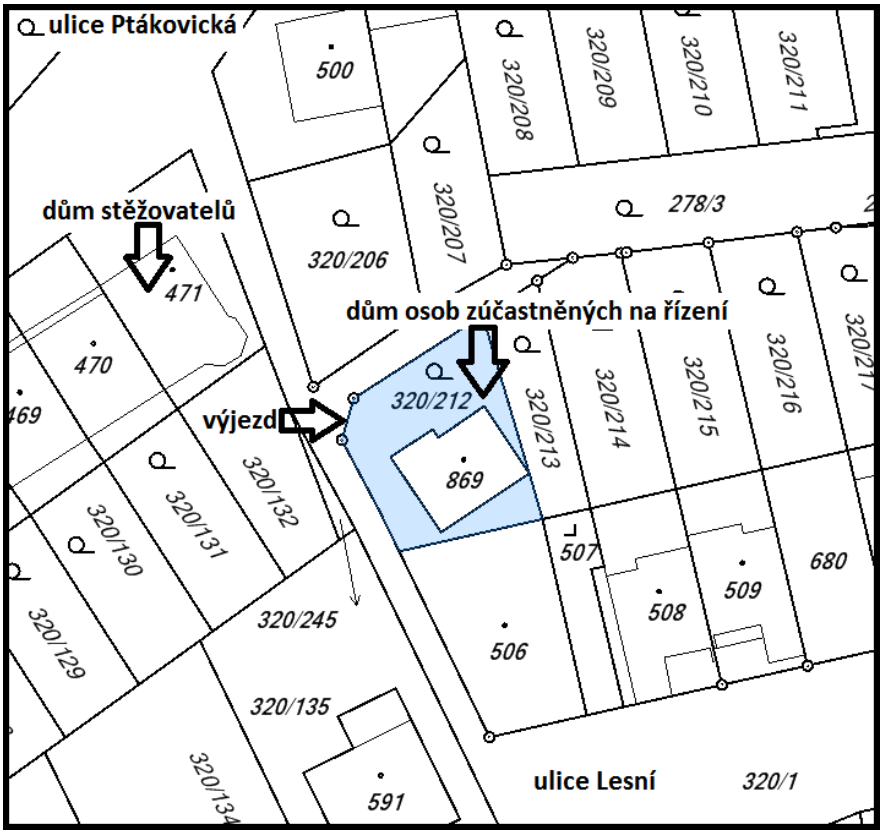
III.
Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] 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.

[7] 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 pojali 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, jak Nejvyšší správní soud vyloží níže.

[8] Pro přehlednost dalšího výkladu připojuje Nejvyšší správní soud katastrální mapku zachycující situaci na místě.



[9] Po důkladném přezkoumání textu územního rozhodnutí ze dne 10. prosince 2003 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že toto rozhodnutí nepopisuje připojení domu osob zúčastněných na řízení na pozemní komunikaci dostatečně určitě. Územní rozhodnutí umisťuje stavbu včetně přípojek inženýrských sítí na pozemcích p. č. 320/212, p. č. st. 506 (ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení) a p. č. 320/1 (ve vlastnictví obce) v k. ú. Přední Ptákovice (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 Lesní – 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. 506 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení na ulici Lesní (jak tvrdí stěžovatelé), nebo zda se v územním řízení naopak počítalo s realizací výjezdu do nepojmenované uličky ležící mezi umisťovanou stavbou a domem stěžovatelů na pozemku p. č. 320/1 (jak uvádí žalovaný). 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 Lesní.

[10] 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 ověří – 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, jíž 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.

[11] 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. června 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. 320/212, naopak pozemek p. č. 506 měl být podle téhož situačního plánu z jižní strany, tj. směrem do ulice Lesní, 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 Strakonice ze dne 5. září 2002, podle něhož rada města souhlasí „s povolením sjezdu z místní komunikace Lesní přes pozemek p. č. 320/1 v majetku města Strakonice na pozemek žadatele pana J. K. p. č. 320/212“. 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. prosince 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.

[12] 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2007, č. j. 3 As 24/200 - 114). 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“ (srov. zpráva o šetření ze dne 3. dubna 2009 sp. zn. 4688/2008/VOP/DV, všechna zde citovaná stanoviska ombudsmana jsou dostupná na www.eso.ochrance.cz; z této zprávy později vyšel při posouzení případu též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. března 2014, č. j. 5 As 69/2013 - 67). Dokončení stavby podle ověřené projektové dokumentace může být podmínkou pro užívání stavby (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, ze dne 11. dubna 2013, č. j. 59 A 59/2012 - 42). 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2012, č. j. 3 As 33/2012 - 47). K takové situaci ale v daném případě nedošlo, neboť – jak Nejvyšší správní soud vyložil výše – text územního rozhodnutí místo připojení na ulici Lesní jednoznačně neurčuje, nýbrž připouští v této věci více výkladů.

[13] 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 Ptákovickou s ulicí Lesní. 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 Lesní) 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.

[14] Tímto závěrem nemůže otřást ani poukaz stěžovatelů na údajné rozpory mezi stanoviskem Policie ČR ze dne 28. července 2003, jež je výslovně uvedeno jako podklad v územním rozhodnutí, a rozhodnutím odboru dopravy Městského úřadu Strakonice ze dne 30. července 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 Strakonice ze dne 30. července 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 Strakonice shodně vycházejí z předpokladu, že na místní komunikaci Lesní se bude napojovat pozemek stěžovatelů p. č. 320/212. Ten s vozovkou na ulicí Lesní přímo nesousedí a nutně tedy muselo jeho napojení vést přes jiný pozemek. Pozemek stěžovatelů p. č. 506, 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 Strakonice posuzovaly ve svých úkonech možnost napojení pozemku p. č. 320/212 přes pozemek p. č. 320/1, který zahrnuje jak zpevněnou ulici Lesní, tak i nepojmenovanou uličku spojující ulice Lesní a Ptákovickou.

[15] 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 Českých Budějovicích v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV.
Náklady řízení

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení,

Nejvyšší správní soud, stejně jako Krajský soud v Českých Budějovicích, jim v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jim mohly vzniknout náklady. Žádná z osob zúčastněných na řízení také nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu