

**Odbor územního plánování
a stavebního řádu**
oddělení stavebního řádu

všem stavebním úřadům Zlínského kraje

Datum
22. května 2015

vyřizuje
Miroslav Zeman

Zápis

**z porady pracovníků stavebních úřadů Zlínského kraje
okresů Uherské Hradiště a Vsetín konané ve dnech 21.05.2015 - 22.05.2015
Slovácký dvůr – kemp Ostrožská Nová Ves**

Program

- (1) zahájení porady
- (2) stavební zákon v praxi, jeho novela a připravované změny – JUDr. Jan Mareček
- (3) odpovědi na dotazy, diskuse
- (4) odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Zlínského kraje - ochrana jednotlivých složek životního prostředí – praktické zkušenosti a změny, týkající se činnosti stavebních úřadů
- (5) veřejný ochránce práv (dále též „VOP“) – poznatky VOP z činnosti stavebních úřadů
- (6) Krajská hygienická stanice Zlínského kraje (dále též „KHS ZK“) – součinnost orgánu veřejného zdraví a stavebních úřadů
- (7) Hasičský záchranný sbor Zlínského kraje (dále též „HZS ZK“) – požární bezpečnost, odstupové vzdálenosti
- (8) nedostatky zjištěné z rozhodovací činnosti stavebních úřadů
- (9) vybraná stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „MMR ČR“) a rozsudky soudů, týkající se rozhodovací činnosti stavebních úřadů
- (10) diskuse
- (11) ukončení porady

1) Zahájení porady

Poradu pracovníků stavebních úřadů Zlínského kraje zahájil vedoucí oddělení stavebního řádu Krajského úřadu Zlínského kraje pan Miroslav Zeman, který přivítal přítomné pracovníky a seznámil je s programem a organizací dvoudenní porady. Následně předal slovo panu JUDr. Janu Marečkovi

2) Stavební zákon v praxi, jeho novela a připravované změny

JUDr. Jan Mareček – viz přiložená prezentace

Dále pan JUDr. Jan Mareček seznámil s níže uvedenými rozsudky soudů, které blíže rozvedl.

- **RS NSS 2 AS 75/2009**

Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

- **NSS 5 AS 56/2009**

Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

- **NSS 9 AS 21/2009**

Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).

- **NSS 7 AS 158/2014**

Systémová podjatost. Hovoří se zde o zvýšeném riziku podjatosti, a vyloučení všech pracovníků daného úřadu. Nicméně tato skutečnost není samo o sobě důvodem pochybování o nepodjatosti; námítky musí být vypořádány důsledně, jinak soud rozhodnutí zruší a následně dojde ke změně příslušnosti § 131/4 SŘ; spalovna v Plzni (došlo ke změně příslušnosti); pozor na skutečnost, že zaměstnanci SÚ jsou ze zákona povinni rozhodovat v souladu se zákonem a nestranně.

- **7 AS 261 /2014**

Posuzování podjatosti. Třífázový algoritmus podjatosti. (1) existence relevantního poměru úřední osoby k a) věci, b) účastníkům, c) zástupcům, (2) zhodnocení, zda z poměru věci vyplývá zájem na výsledku řízení, (3) zhodnotit zda zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti, přičemž podmínky se vážou na faktický nikoliv hypotetický poměr k věci, účastníkům či zástupcům.

- **7 As 57/2014**

Odpojování od soustavy CZT. Změna způsobu vytápění představuje změnu dokončené stavby, neboť vytápění stavby je její nedílnou součástí a spolu s další technickou vybaveností zajišťuje využití stavby tak, jak byla realizována a kolaudována.

- **10 AS 84/2014**

Odpojování od soustavy CZT. Ve stavebním řízení o změně způsobu vytápění vedeném podle § 77 odst. 5 zákona č. 458/200 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve spojení s § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, není provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií účastníkem řízení na základě posuzování ekonomické přijatelnosti změny způsobu vytápění pro stavebníka.

- **10 AS 167/2014**

Posuzování rekonstrukce vedení distribuční soustavy elektrické energie. Náhrada stávajícího elektrického vedení včetně výměny stožárů a jejich základů spojené s jeho zdvojením není změnou stavby dle § 2 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, nýbrž představuje stavbu novou.

- **4 As 182/2014**

Odmítnutí návrhu na veřejnoprávní smlouvu. Sdělení správního orgánu o tom, že neuzavře se stěžovatelkou veřejnoprávní smlouvu, nelze přezkoumat podle § 165 správního řádu, neboť z logiky věci se v případě takového sdělení nejedná o veřejnoprávní smlouvu, na kterou předmětná právní úprava pamatuje. Nelze přímo postupovat ani podle ustanovení § 94 správního řádu, neboť v případě sdělení správního orgánu o tom, že není možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu, nejde ani o pravomocné rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, které by bylo možno přezkoumat správním orgánem z moci úřední (v případě, kdy by správní orgán pochyboval o tom, že takové pravomocné rozhodnutí je v souladu s právními předpisy). Na sdělení správního orgánu je aplikovatelná právní úprava části čtvrté správního řádu dopadající na vyjádření, osvědčení a sdělení, a to včetně § 156 odst. 2 správního řádu upravujícího možnost přezkumu takového sdělení.

- **2 AS 34/2013**

Smlouva o smlouvě budoucí nemůže být důkazem práva stavby. Otázkou použitelnosti tohoto typu smlouvy, jakožto dokladu práva stavebníka stavět na pozemku jiného vlastníka, se Nejvyšší správní soud již dříve zabýval, a to například v rozsudku ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009 – 78 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze kterého se podává, že „smlouva o smlouvě budoucí je institut civilního práva, z čehož vyplývá, že její obsah je zákonem limitován pouze minimálně, účastníci si mohou v jejím rámci ujednat neomezené množství dalších skutečností, které odpovídají povaze vztahu. Je-li stavebnímu úřadu taková smlouva předložena jako doklad o právu provést stavbu, stavební úřad je povinen zjistit, zda z jejího obsahu takový doklad skutečně vyplývá.“ Nelze tedy akceptovat, aby stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby žadateli, kterému by v době vydání předmětného rozhodnutí právo provést stavbu na dotčených pozemcích jiného vlastníka nesvědčilo, spoléhaje přitom na to, že mu takové právo někdy v budoucnu skutečně vznikne. Po posouzení obsahu Smlouvy je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ji za doklad o smluvně založeném právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona považovat nelze. Neobsahuje totiž zmínku o tom, že spoluvlastníci pozemku souhlasí s tím, aby na něm žalobce provedl stavbu podle svého záměru; o realizaci stavby „PANORAMA Slatina“ se nikde nehovoří. Smlouva dále obsahuje celou řadu dalších ustanovení, včetně těch, jež upravují jednotlivé důvody pro odstoupení od ní.

- **10 AS 193/2014**

Podání blanketního rozkladu. Z citace § 82 odst. 2 správního řádu je patrné, že stěžovatel měl před meritorním rozhodnutím vědět nejen to, v jakém rozsahu má prvostupňové rozhodnutí přezkoumat, ale také v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Stěžovatel měl znát důvody rozkladu, neboť tyto jsou náležitostí jeho věcné

projednatelnosti. Dikce § 82 odst. 2 správního řádu, ani jiné ustanovení tam obsaženo, nevytváří fikci, že správní orgán může blanketní opravný prostředek projednat, aniž by znal důvody, pro něž účastník řízení správní rozhodnutí napadl. Tento právní názor navíc nachází oporu v § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán [s]právnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53 pak vyplývá, že „[n]emá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“ (srov. také rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71, č. 1580/2008 Sb. NSS, nebo např. rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2012, čj. 8 As 102/2011-105). I navzdory tomu, že se v blanketně podaném rozkladu žalobkyně zavázala k doplnění důvodů, měl jí vyzvat k odstranění vad jejího podání. Vzhledem k výše uvedenému je patrné, že stěžovatel měl žalobkyni vyzvat, aby rozklad v přiměřené lhůtě (§ 39 odst. 2 správního řádu) opatřila důvody potřebnými k meritornímu projednání tohoto opravného prostředku. Zákonem předpokládaná výzva k doplnění důvodů, resp. k odstranění nedostatků podání není nezákonným nucením účastníka řízení k pokračování řízení, jak se domnívá stěžovatel. Naopak, tato výzva je důležitou součástí nástrojů řádného procesu.

- **6 AS 189/2014**

Podstatná změna poměrů v území. Aby bylo možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vymezených v § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, umístit do území formou územního souhlasu, musí být splněny též podmínky vymezené v odstavci prvním citovaného ustanovení. Jakýkoliv výraznější nárůst hluku způsobený záměrem, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, představuje podstatnou změnu poměrů v území (§ 96 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů (§ 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví).

- **8 AS 41/2014** (odpovědnost projektanta a stavebního úřadu); stavební úřad musí dokumentaci kontrolovat, a ověřovat, zda dokumentace je v pořádku; projektant odpovídá za správnost a rozsah PD, nicméně odpovědnost za ni nese stavební úřad; je to otázka benevolence stavebního úřadu, které se jí vrátí a může se i vymstít.

- **2 AS 241/2014**

Kdy je možné přiznat nebo naopak nepřiznat dobrou víru stavebníka. Stavebník se v přezkumném řízení nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (§ 94 odst. 4 správního řádu), realizoval-li záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, a to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění stavby či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však není možno na stavebníka přenášet povinnosti orgánů státní správy. U stavebníků lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu jejich záměrů s podrobnou právní regulací. Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovým personálním a odborným zázemím, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagovaly.

- **1 AS 94/2011**

Nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který nevěděl, že se jedná o nezákonnost. Pod pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Stěžovatele jako právního nástupce v souladu s § 70 stavebního zákona vázalo stavební povolení vydané původně pro jeho otce. Není úkolem správního soudu spekulovat, zda stěžovatel o odlišnostech provedení stavby ve srovnání se stavebním povolením věděl či nikoliv. S ohledem na objektivizující povahu dobré víry je klíčové zodpovědět otázku, zda o odlišnostech vědět mohl. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že i kdyby snad stěžovatel o odchylnostech nevěděl, tato nevědomost ho nezbavila povinnosti případné změny zjistit. Stěžovatel totiž o změnách vědět měl a mohl, jelikož změny byly natolik významné, že je musel zaznamenat i laik. Z tohoto důvodu zdejší soud souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel práva v dobré víře nenabyl. Je pravda, že stavební úřad pochybil. Jeho chyba však vznikla v návaznosti na vadu návrhu stěžovatele, který stavební úřad na výše uvedené změny neupozornil, byť tak učinit měl a mohl. Zrušením rozhodnutí proto nemohlo dojít k zásahu do dobré víry stěžovatele. Pochybením stavebního úřadu pak bylo, že výše uvedené změny nezjistil, v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu a s ustanovením § 81 stavebního zákona, sám. V daném případě tedy nesprávně postupoval jak správní orgán, tak i stěžovatel.

- **4 AS 126/2013**

Dobrá víra stavebníka při vydání dodatečného povolení při podání odvolání opomenutého účastníka řízení. Přestože se v daném případě jedná o legalizaci nepovolené stavby, dobrá víra stavebníka plyne z vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení, na němž měl stavebník nepochybně oprávněný zájem. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo dne 9. 8. 2007 opatřeno doložkou právní moci. Až do okamžiku podání odvolání stěžovatelem dne 10. 10. 2007 byl tedy stavebník v dobré víře v práva nabytá pravomocným rozhodnutím, na základě kterého byla předmětná změna stavby dodatečně povolena a na základě podmínek stanovených v dodatečném povolení změnu stavby dokončil. Stavebník není odpovědný za správné vymezení účastníků řízení o dodatečné povolení stavby a nemohl tedy předpokládat, že stavební úřad některé osoby, jimž právo účastenství svědčilo, v řízení opomenul. To, že doložka právní moci byla na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vyznačena nesprávně, tedy stavebník nezavinil a nejedná se ani o zaviněnou neznalost této okolnosti. Lze tedy konstatovat, že stavebník byl v dobré víře ohledně právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné změny stavby.

3) Odpovědi na dotazy, diskuse

Pokud je povoleno vytápění objektu tepelným čerpadlem typ země – voda a stavebník nechce dělat zemní rozvody a chce ho změnit na ventilátor (venkovní jednotka) tedy typ TČ vzduch - voda jedná se o změnu druhu vytápění. Z našeho hlediska se jedná o podstatnou změnu vyžadující povolení změny stavby před jejím dokončením nebo je to pouze odchylka nic nevyžadující?

Dle ustanovení § 77 odst. 5 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů může být změna způsobu dodávky nebo změna způsobu vytápění provedena pouze na základě stavebního řízení se souhlasem orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s územní energetickou koncepcí. Z tohoto důvodu je třeba zvolit postup dle ustanovení § 118 SZ (povolení změny stavby před dokončením). Pokud by stavební úřad dospěl k závěru, že tato změna stavby před dokončením se nedotýká práv ostatních účastníků

stavebního řízení a stavebník doloží souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů (případně dotčené orgány prohlásí svůj souhlas do protokolu), lze tuto změnu v souladu s ustanovení § 118 odst. 6 schválit na kontrolní prohlídce stavby.

Záměr stavebníka realizovat přístřešek do 25 m² u RD. Přístřešek je samostatně stojící, konstrukčně s RD nepropojený, pouze přistavěný k RD. RD je ovšem na pozemku, který má svoje parcelní číslo a zahrada kolem RD má zase svoje p. č., byt ve vlastnictví jednoho subjektu. Tím ale není splněna podmínka pro umístění v odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků nejméně 2 m. Lze na takovou stavbu přístřešku přesto uplatnit ustanovení § 79 odst. 2 písm. o) SZ nebo je nutný územní souhlas?

V tomto případě lze uplatnit ustanovení § 79 odst. 2 písm. o) SZ. Z výše uvedeného popisu je zřejmé, že se jedná o stavbu přístřešku na pozemku rodinného domu. Pojem pozemek rodinného domu je nutno vykládat širěji než jen jako „parcela pod stavbou rodinného domu“. Analogicky lze použít definici pro zastavěný stavební pozemek dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) SZ, jímž je pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Vzdálenost stavby 2 m od společných hranic pozemků je proto nutno chápat jako vzdálenost stavby přístřešku od hranice pozemku jiného rodinného domu.

Podle ustanovení § 7 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění předpisů následujících (dále je „zákon o hospodaření energií“), je stavebník povinen při podání žádosti o stavební povolení nebo ohlášení doložit kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu Státní energetické inspekce. Je možné na tuto podmínku uplatnit ustanovení § 2 odst. 4 písm. a) vyhl. č. 195/2007 Sb., Ministerstva průmyslu a obchodu, kterou se stanoví rozsah stanovisek k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, závazných stanovisek při ochraně zájmů chráněných zákonem o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a podmínky pro určení energetických zařízení, podle kterého by se u samostatně stojících budov s roční spotřebou energie do 700 GJ nemuselo stanovisko dotčeného orgánu předkládat?

Ano, je to možné.

Jak máme poznat, že se při stavebních úpravách, nástavbách či přístavbách jedná současně o „větší změnu dokončené budovy“ podle zákona o hospodaření energií a tím pádem máme po stavebníkovi vyžadovat předložení průkazu energetické náročnosti budovy? Jak máme ověřit, že se jedná o změnu na více než 25 % celkové plochy obálky budovy?

Projektant by se měl v projektové dokumentaci (např. v průvodní zprávě) s touto otázkou jasně vypořádat, neboť jedině tak lze přesvědčivě stanovit, že k projektové dokumentaci je či není nutno doložit průkaz energetické náročnosti stavby.

Jak donutit projektanta ve společném řízení, který zpracoval dokumentaci podle přílohy č. 4 k vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění předpisů následujících (dále jen „vyhláška o dokumentaci staveb“), aby do ní zapracoval zrovna „energetickou náročnost stavby“, když na rozdíl od přílohy č. 5 k vyhlášce o dokumentaci staveb podle které se vypracovává dokumentace k ohlášení nebo stavebnímu povolení, není v souhrnné technické zprávě část B.2.9 Zásady hospodaření s energiemi právě „energetická náročnost stavby“?

V příloze č. 4 vyhlášky o dokumentaci staveb je též bod A.4, který upravuje způsob uvádění údajů o stavbě v průvodní zprávě. Pod písm. i) tohoto bodu se uvádí základní bilance stavby, do nichž je zahrnut i údaj o třídě energetické náročnosti budov. Povinností projektanta vyplývající z ustanovení § 159 odst. 1 a odst. 2 SZ je při zpracování dokumentace dbát právních předpisů. Jestliže projektant nedbá právních předpisů, jedná se o činnost nezákonnou a tuto nezákonnou činnost lze oznámit na ČKAIT. Kromě toho lze za podmínek ustanovení § 7a zák. č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, dle bodu E.5

přílohy č. 4 vyhlášky o dokumentaci staveb, požadovat, aby byl k dokladové části projektové dokumentace přiložen též průkaz energetické náročnosti.

(4) odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Zlínského kraje - ochrana jednotlivých složek životního prostředí – EIA po novele 2015

Ing. Pavel Kulička – viz příložená prezentace

(5) veřejný ochránce práv (dále též „VOP“) – stavba neznámého vlastníka, posuzování standardů kvality bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi

JUDr. Jana Vašíková, JUDr. Stanislava Neubauerová – viz příložená prezentace

(6) Krajská hygienická stanice Zlínského kraje (dále též „KHS ZK“) – součinnost orgánu veřejného zdraví a stavebních úřadů

JUDr. Dagmar Červenková – viz příložená prezentace

(7) Hasičský záchranný sbor Zlínského kraje (dále též „HZS ZK“) – požární bezpečnost, odstupové vzdálenosti

Ing. Dana Potěšilová – viz příložená prezentace

(8) nedostatky zjištěné z rozhodovací činnosti stavebních úřadů

Paní Ing. Dana Dohnáková upozornila přítomné na zjištěné nedostatky v rozhodovací činnosti stavebních úřadů, a blíže je rozvedla. Zejména se jedná o

Zastavení řízení o odstranění stavby, pokud se prokáže, že se nejedná o nepovolenou stavbu

Pokud stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby a následně se prokáže, že se nejedná o nepovolenou stavbu, nelze takové řízení zastavit usnesením dle § 66 odst. 2 správního řádu, dle něhož řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93 ze dne 28. 7. 2011 výše uvedené ustanovení přikazuje správnímu orgánu řízení zastavit ve dvou taxativně stanovených případech. Prvním z důvodů je překážka řízení zahájeného, druhým důvodem je „odpadnutí důvodů řízení“, pokud v řízení nemohou pokračovat právní nástupci. „Odpadnutím důvodů“ je zejména smrt nebo zánik účastníka řízení nebo zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká. Správní orgán je tak ve smyslu výše uvedeného oprávněn řízení zastavit usnesením poznamenaným do spisu, bez toho aniž by usnesení o zastavení řízení oznamoval, pouze za předpokladu, že odpadl důvod řízení a současně se jedná o řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci. O takový případ však v daném případě nejde, neboť podmínka existence účastníků je po celou dobu řízení splněna a taktéž důvod řízení po jeho zahájení neodpadl, nýbrž správní orgán zjistil, že se nejedná o stavbu bez stavebního povolení a není tak důvod nařídit její odstranění. S ohledem na tuto skutečnost stavební úřad pochybí, když řízení o odstranění stavby zastaví usnesením dle ust. § 66 odst. 2 správního řádu, neboť k zastavení řízení dle tohoto ustanovení nejsou splněny podmínky stanovené správním řádem. Řízení o odstranění stavby je bylo třeba ukončit vydáním rozhodnutí, kterým se odstranění stavby nenařizuje.

Stanovení okruhu ÚŘ

Stavebními úřady jsou často při stanovení okruhu účastníků řízení opomíjeny osoby, které mají dle výpisu z LV věcná práva k dotčeným pozemkům nebo stavbám na nich. V územním řízení jsou takové osoby

účastníky řízení bez ohledu na přímé dotčení těchto práv a nelze je tudíž opomíjet. V řízení o odstranění stavby, pokud stavební úřad nařizuje odstranění stavby, případně realizovaných stavebních úprav na domě, kde je dle LV věcné břemeno užívání např. pro rodiče stavebníka, by stavební úřad měl rovněž tyto osoby vzít jako účastníky řízení, případně by měl odůvodnit, proč je jako účastníky nevzal.

Soulad žádosti a projektové dokumentace

Projektová dokumentace musí odpovídat předložené žádosti a nemůže v ní tudíž být obsaženo více stavebních objektů, než je uvedeno v žádosti. Pokud projektová dokumentace obsahuje i objekty, které nejsou předmětem vedeného správního řízení, může se jednat o objekty, které jsou předmětem samostatného správního řízení, musí být tato skutečnost z projektové dokumentace jednoznačně zřejmá. Nestačí, že se v rozhodnutí objeví údaj o tom, že určitý objekt není předmětem tohoto správního řízení.

Nedostatky v předkládané projektové dokumentaci

- stavební objekty nejsou v situačním výkrese řádně okótovány, není uvedena vzdálenost k sousedním stavbám a hranicím pozemku, neokótování „vedlejších“ staveb – opěrné zdi, studny, zpevněné plochy, nezakreslení ochranných pásem ve výkresech situace
- textová ani výkresová část PD není strukturována a nemá obsah dle prováděcí vyhl. č. 499/2006 Sb. Objevily se i případy, kdy PD vůbec neobsahovala textovou část - dokumentace sice může být dle druhu, významu, umístění stavby a stavebně technickému provedení přiměřeně zjednodušena či redukována, nicméně nemůže být redukována takovým způsobem, že některé části dokumentace nebudou vůbec doloženy, případně budou předloženy neúplné výkresy. Toto nelze považovat za přiměřenou redukci dokumentace, nýbrž za nedostatek dokumentace, která není úplná a taková dokumentace je pro vydání rozhodnutí nedostatečná
- dokumentace není opatřena originálním otiskem razítka autorizované osoby a jejím originálním podpisem
- rozpory mezi grafickou a textovou částí (jiné kóty v situaci, jiné údaje uvedené v souhrnné technické zprávě nebo jiné půdorysné rozměry uvedené v situaci a jiné v jednotlivých půdorysech
- textové části neobsahují údaje, jak byly splněny požadavky DO a správců inženýrských sítí.

Skutečnost, kdy stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí uvede údaje neodpovídající předložené projektové dokumentaci a následně podmínkami pro umístění a povolení stavby zaváže stavebníka stavbu umístit a realizovat podle předložené projektové dokumentace, způsobuje nepřezkoumatelnost a tudíž i nezákonnost vydaného rozhodnutí.

Rozhodnutí nemá oporu ve spisu

Stavební úřady se ve vydaných rozhodnutích odkazují na dokumenty, které jsou např. součástí jiného spisu (třeba již uloženého v archivu) apod., nebo na zjištění, která učinil při obhlídce na místě, aniž by ve spise byl záznam z této „obhlídky“, nebo se odkazují na nějaké zaměření či posudek aniž by tyto byly součástí spisového materiálu předkládaného k odvolacímu řízení a jimi vydané rozhodnutí pak nemá oporu ve spisu.

Odůvodňování rozhodnutí o umístění stavby

Je nezbytné, aby se stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí o umístění stavby zabýval všemi okruhy stanovenými v ust. § 90 stavebního zákona, které musí v územním řízení posoudit. Musí odůvodnit, k jakým závěrům dospěl při přezkoumání, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.

SÚ zpravidla napíše jen to, že stavba je v souladu s ust. § 90 stavebního zákona, aniž by uvedl, jak k tomuto závěru došel, jak dané území řeší územně plánovací dokumentace, jak návrh odpovídá charakteru území, že z projektové dokumentace jednoznačně vyplývá, že je stavba napojena na veřejnou dopravní infrastrukturu (jak, kudy), že je napojena na veřejnou technickou infrastrukturu (jak, čím, případně že nelze napojit neboť veřejná technická infrastruktura není zbudovaná a proto je řešeno zásobování vodou ze study a odkanalizování do ČOV), že se všechny dotčené orgány ke stavbě vyjádřili, že tato vyjádření byla kladná, případně obsahovala podmínky a ty stavební úřad zapracoval do podmínek pro rozhodnutí....

(9) vybraná stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „MMR ČR“) a rozsudky soudů, týkající se rozhodovací činnosti stavebních úřadů

Paní JUDr. Jana Morávková přítomné blíže seznámila s níže uvedenými rozsudky NSS, k nimž poskytla přítomným podrobný právní rozbor.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, čj. 4 Aps 7/2013 – 25, Sbírka rozhodnutí NSS 7/2014, Rozhodnutí č. 3046

Správní řízení: povinnost vydat rozhodnutí ve věci Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti

I. Zákonost souhlasů vydávaných podle stavebního zákona z roku 2006 (zde územní souhlas dle § 96 citovaného zákona) lze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 ve spojení s hlavou IX části druhé správního řádu z roku 2004, které lze zahájit pouze z moci úřední. Jakmile však přezkumné řízení bylo zahájeno, je správní orgán povinen vydat ve věci rozhodnutí, které lze vymáhat i cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

II. Povinnost správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí trvá i v případě, že je následně zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo prvním úkonem v řízení, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Účinek spočívající v zahájení řízení v takovém případě trvá i přes zrušení takového rozhodnutí a řízení musí být formálně ukončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem.

Územní souhlas vydaný na oplocení (kolem koupaliště Brná nad Labem) byl vydán bez souhlasu dle st. § 96 odst. 3 písm. e) SZ. Poté, co byl ÚS usnesením stavebního úřadu dle § 156 odst. 2 SŘ vydaným přiměřeně v přezkumném řízení jako první úkon v řízení opakovaně (3x) zrušen, bylo toto usnesení opakovaně zrušeno odvolacím správním orgánem a věc byla vrácena k novému projednání stavebnímu úřadu. Ten nakonec vydal sdělení, že ve věci nebude již činit žádné správní úkony z důvodu běhu času. Na základě zásahové žaloby (vlastníka sousedního pozemku a stavby restaurace) byla žaloba částečně zamítnuta a částečně odmítnuta. Na základě kasační stížnosti byla zrušena první část výroku (zamítnutí) a i v této části byla žaloba odmítnuta (pro nepřípustnost) s tím, že došlo k nečinnosti stavebního úřadu a mělo být ve věci přezkumu ÚS vydáno rozhodnutí (zrušení ÚS, zastavení přezkumného řízení), neboť vydáním usnesení o zrušení ÚS v přezkumném řízení jako prvního úkonu v řízení bylo přezkumné řízení zahájeno a nebylo po zrušení usnesení odvolacím správním orgánem ukončeno, což je uvedeného rozsudku nečinností a měla být tedy podána žaloba nečinnostní.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012 – 36, Sbírka rozhodnutí NSS 11/2014, č. 3117

Stavební řízení: dodatečné povolení stavby

K dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v nezastavěném území nepostačuje, je-li tato stavba formálně označena v žádosti o dodatečné povolení a v projektové dokumentaci jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stejného zákona v nezastavěném území umísťovat (např. jako stavba informačního centra), ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování

převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností přitom nese žadatel o dodatečné povolení stavby (tj. stavebník nebo vlastník stavby).

Stavební úřad dodatečně povolil stavbu Informačního turistického centra v k. ú. Mušov v nezastavěném území s použitím mimo jiné ust. § 18 odst. 5 stavebního zákona. Obec Pasohlávky se odvolala, odvolací orgán odvolání zamítl, žaloba byla Krajským soudem zamítnuta taky. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného správního orgánu a tomu vrátil věc k dalšímu rozhodnutí.

Ve své ustálené judikatuře NSS uvádí, že ne jedné straně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nepodléhá správnímu uvážení stavebního úřadu (jsou-li splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, má stavební úřad povinnost takové rozhodnutí vydat), na straně druhé v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení prokázáno nepochybně a důkazní břemeno nese v těchto otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení). V předmětném případě bylo potřeba posoudit, zda naplnění uvedených podmínek vlastník stavby (a zároveň stavebník) skutečně prokázal.

Krajský soud, stejně jako žalovaný správní orgán a stavební úřad, konstatoval, že předmětná lokalita, kde se nachází pozemek, představuje nezastavěné území, neboť platný územní plán obce Pasohlávky daný pozemek a pozemky v jeho blízkosti neřeší; v době rozhodování reguloval pouze zastavěnou část území obce a v širších vztazích vymezoval jen systém ekologické stability. Dle vyjádření KÚ JMK, odboru ÚP a SŘ, bylo třeba veškeré stavební činnosti v území neřešeném územním plánem posoudit v územním řízení, resp. řízením o DPS, z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky DO. S těmito východisky, na rozdíl od závěrů, ke kterým správní orgány a krajský soud dospěly, souhlasí i NSS.

Pojem „nezastavěné území“ je definován negativně prostřednictvím pojmů „zastavěné území“ a „zastavitelná plocha“. Ochrana nezastavěného území je veřejným zájmem, a jedná se, jak vyplývá i z § 18 odst. 4 SZ, o jeden z cílů územního plánování. V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území „soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snížení nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny“. V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v § 18 odst. 5 SZ (pro úplnost lze poznamenat, že do 30. 12. 2020 lze v nezastavěném území nad rámec § 18 odst. 5 SZ umísťovat také stavby podle § 188a odst. 1 písm. a) - e), když c) až e) jen se souhlasem obce). Jak vyplývá z § 53 odst. 4 písm. b) SZ ochrana nezastavěného území je výslovně uvedena mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu. To jen podtrhuje kogentní charakter § 18 stavebního zákona, v posuzovaném případě pak speciálně jeho odstavce 5, který musí respektovat, pokud jde o stavby, které nelze v nezastavěném území umísťovat, i eventuální územní plány.

V řízení o dodatečném povolení stavby tak stavebník nesl důkazní břemeno a byl povinen ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a), b) a c) SZ prokázat, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ani se zákonem chráněným veřejným zájmem.

Pojem informačního centra, v daném případě informačního turistického centra, není ve SZ ani dalších předpisech blíže definován, je však zřejmé, s ohledem na dikci § 18 odst. 5 SZ, že by provozování takového informačního centra mělo naplňovat zákonem předpokládaný veřejný zájem (dané ustanovení zde hovoří o stavbách „které zlepší podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu“), který může v konkrétních případech převažovat nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Bylo tedy na stavebníkovi, aby ohledem na skutečnost, že se v daném případě jednalo o pozemek, na němž je provádění staveb omezeno, byť nikoli zvláštním právním předpisem, ale přímo stavebním zákonem, prokázal, že se skutečně materiálně o „informační turistické centrum“ jedná a že skutečně má být naplněn zmiňovaný veřejný zájem na činnosti takového centra převažující nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území. Bylo tedy třeba, aby osoba zúčastněná na řízení zcela konkrétně vymezila podmínky provozu daného centra, za něž lze považovat nejen uvedení jeho předmětu činnosti a otevírací doby (tyto skutečnosti byly ve velmi stručné formě obsaženy v PD), ale také doložení reálných možností jeho fungování, především z ekonomického hlediska. Stavební úřad měl tedy požadovat bližší informace o konkrétní podobě a fungování informačního centra, tedy v podstatě jeho „projekt“, který by zároveň vylučoval jeho využití pro

jiné účely, např. rekreační. Podle okolností věci v takových případech rozhodování o dodatečném povolení stavby v nezastavěném území přichází v úvahu také zkoumání dosavadního skutečného způsobu užívání stavby; je-li již i přes absenci příslušných veřejnoprávních povolení či souhlasů fakticky užívána. K doložení skutečnosti, že se vskutku jedná o informační turistické centrum, nedostačuje pouhé formální označení stavby a tvrzení o tom, že právě o takovou stavbu jde, či vágní zmínky o budoucím fungování tohoto centra v PD, která řeší pouze technickou stránku věci, přičemž tvrzený účel stavby z ní obsahově nevyplývá (v případě dané stavby a jejích technických parametrů je zřejmé, že může fakticky sloužit k různým účelům, včetně individuální rekreace).

V daném případě nejde o „předjímání“ budoucí činnosti stavebníka, tedy posuzování možných budoucích skutečností, nýbrž o jednoznačné určení, zda je skutečně dodatečně povolována stavba, kterou lze v nezastavěném území umístit, a která je tedy v souladu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území, přičemž toto posouzení je vztaženo k okamžiku vydání předmětného rozhodnutí.

V daném rozhodnutí NSS postrádal rovněž potřebné stanovení podmínek pro užívání stavby, které by přispěly k ochraně příslušného veřejného zájmu; zároveň by bylo jasně definováno, jak má předmětné informační centrum do budoucna fungovat, aby nevznikaly pochybnosti o tom, že bude ve skutečnosti využíváno k individuální rekreaci. Takto koncipované rozhodnutí by rovněž jasně předurčilo obsah následného kolaudačního souhlasu a dodržení jeho podmínek v souvislosti s eventuálním rozhodováním o přestupku, popř. jiném správním deliktu dle SZ.

Z důvodu vycházení žalovaného správního orgánu z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť na základě stavebníkem předložených podkladů nemohl stavební úřad přezkoumatelně rozhodnout ve věci, danou otázku posléze nesprávně posoudil i krajský soud.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, čj. 1 As 12/2014 – 135; Sbírka rozhodnutí NSS 12/2014 č. 3129

Stavební řízení: zakládání staveb; potřeba provedení geologického průzkumu

K naplnění požadavků § 18 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, není nutné provádět pro každou plánovanou stavbu nový geologický průzkum, jsou-li v zájmovém území geologické poměry dostatečně známy díky již provedeným geologickým průzkumům a jsou-li výsledky těchto průzkumů aplikovatelné i na navrhovanou stavbu vzhledem k jejím vlastnostem a účelu.

V soudu rozhodované věci se jednalo o stavební povolení na stavbu Bytových domů Jenišov, odvolací správní orgán (KÚ KV) rozhodnutí změnil a ve zbytku potvrdil. KS v Plzni na základě žaloby účastníka řízení (vlastníka sousedních nemovitostí) rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost stavebníka byla zamítnuta. Základní spornou otázkou dle NSS bylo, zda byla ve stavebním řízení řádně vyřešena otázka založení komplexu bytových domů – zda stavbu lze podle předložených dokladů a podkladů provést. Dle § 111 odst. 3 písm. a) stavebního zákona má stavební úřad 2 ověřovací povinnosti – 1) PD je úplná, přehledná a 2) zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu a jednu odstraňovací povinnost – výzva stavebníka k odstranění nedostatků v přiměřené lhůtě. Prováděcí vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v tehdy účinném znění, - část F Dokumentace stavby (objektů), kapitola 1., 1.1.1. Technická zpráva – písm. f) vyžaduje též uvedení způsobu založení objektu s ohledem na výsledky inženýrsko-geologického a hydrogeologického průzkumu. Vyhláška č. 268/2009 Sb., v § 18 odst. 1 stanoví, že stavby se musí zakládat způsobem odpovídajícím základovým poměrům zjištěným geologickým průzkumem a musí splňovat požadavky dané normovými hodnotami, nesmí být při tom ohrožena stabilita jiných staveb.

Založení stavby je zásadní a v podstatě prvotní otázkou, kterou je třeba při plánování výstavby řešit. Pokud by před započítím výstavby nebylo postaveno najisto, že založení stavby je s ohledem na geologické podmínky území bezpečné a že neohrozí jak samotnou novou stavbu, tak i nemovitosti sousední, mohlo by v průběhu výstavby či po jejím dokončení dojít ke katastrofálním následkům se škodami na majetku i lidských životech.

K naplnění požadavků cit. ust. vyhlášky č. 268/2009 Sb., není nutné provádět pro každou plánovanou stavbu nový geologický průzkum. Jsou-li v zájmovém území geologické poměry dostatečně známy díky již provedeným geologickým průzkumům aplikovatelné i na navrhovanou stavbu vzhledem k jejím vlastnostem

a účelu, není nutné realizovat další průzkum. Vyhl. č. 499/2006 Sb., je postavena na myšlence, že rozsah a obsah dokumentů tvořících projektovou dokumentaci musí odpovídat druhu a významu stavby, jejímu umístění, stavebně technickému provedení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby. Je na stavebním úřadu (odborném aparátu), aby vzhledem ke znalosti místních podmínek a charakteru stavby požadoval po stavebníkovi provedení těch průzkumů, které jsou pro povolení stavby nezbytné. S ohledem na základní zásady správního práva by měl být každý takový požadavek odůvodněný.

V projednávané věci se dle NSS o standardní situaci nejednalo. 1) Všechny tři předložené listiny nevylučovaly, že stavební pozemek může být poddolován. Pro předmětné území byly v minulosti přiděleny tzv. dolové míry – oprávnění k vyhledávání a dobývání vyhrazených nerostů, jejíž výměra byla stanovena na 45 116 m². 2) i kdyby stavební pozemek poddolován nebyl, je zřejmé, že sousedící zastavěné pozemky poddolovány jsou a že tudíž nelze vyloučit vliv plánované výstavby na stabilitu již existujících staveb. 3) Předmětem výstavby má být komplex několika vícepatrových budov, které mají sloužit k bydlení. Charakter a účel stavby proto svědčí zvýšené opatrnosti při jejím zakládání.

Vzhledem k existenci výše uvedených tří faktorů nebylo možné spokojit se se třemi předloženými posudky a bez dalšího vydat stavební povolení, nýbrž bylo namíště vyjasnit jednak otázku poddolování stavebního pozemku, jednak otázku vlivu nové stavby na existující stavby na sousedních pozemcích.

(10) diskuse

Diskuse probíhala v rámci jednotlivých prezentací přímo s prezentujícími

11) Ukončení porady

Závěrem porady vedoucí oddělení stavebního řádu pan Miroslav Zeman přítomným připomněl nezbytnost kontroly projektové dokumentace staveb ve stavebním řízení i při kontrolních prohlídkách staveb i z hlediska dodržování vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, u staveb vymezených v ustanovení § 2 citované vyhlášky.

Po projednání všech bodů programu poděkoval pan Miroslav Zeman všem přítomným za účast a poradu ukončil.

zapsaly

Bc. Zdeňka Václavková

Mgr. Ing. Michaela Soukeníková