



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudkyň Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobců:     **a) Ing. P. D.**  
                  bytem X  
                  **b) P. N.**  
                  **c) M. N.**  
                  oba bytem X

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**  
                  se sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osob  
zúčastněných na řízení:     **a) Bydlení Brandýs s. r. o.**  
                                      sídlem Javorník 2, Proseč pod Ještědem  
                                      zastoupena advokátem Mgr. Petrem Sedlatým  
                                      sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3  
                                      **b) R. Č.**  
                                      **c) E. Č.**  
                                      oba bytem X

o **žalobách proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK,

**takto:**

**I. Výrok a) rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací v tomto rozsahu žalovanému k dalšímu řízení.**

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

- II. Ve zbytku se žaloby odmítají.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

1. Žalobce a) a žalobci b) a c) se žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvoláních [mj. žalobců a osob zúčastněných na řízení b) a c)] proti rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru stavebního úřadu, územního plánování a památkové péče, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 9. 2018, č. j. OSÚÚPPP-79896/2018-JANJL, ve věci stavebního povolení. S ohledem na obsahovou shodnost žalob a totožnost napadeného rozhodnutí soud spojil věci vedené původně pod sp. zn. 43 A 13/2020 a sp. zn. 51 A 14/2020 usnesením ze dne 18. 6. 2020, č. j. 43 A 13/2020-31, ke společnému projednání pod sp. zn. 43 A 13/2020.
2. Původní stavebník (R. A.) požádal dne 4. 8. 2017 o stavební povolení na stavbu souboru bytových domů (o celkové kapacitě 328 bytů) a protihlukové stěny na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v k. ú. B. N. L. [pozn. soudu: dne 1. 3. 2022 soud obdržel oznámení osoby zúčastněné na řízení a), že se stala vlastníkem dotčených pozemků a právním nástupcem původního stavebníka].
3. Stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení dne 8. 8. 2018. V oznámení konstatoval, že upouští od ohledání na místě a ústního jednání a poučil účastníky řízení o možnosti podat námítky ve lhůtě 10 dnů od doručení oznámení. Žalobci byli zařazeni mezi účastníky řízení podle § 109 písm. e) a f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (viz přechodná ustanovení k zákonu č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“). Žalobci (ani jiné osoby) námítky ve stanovené lhůtě nepodali.
4. Dne 14. 9. 2018 stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým ve výroku I povolil stavbu 4 bytových domů a protihlukové zdi a ve výroku II stanovil podmínky pro její provedení, a to mimo jiné podmínky podle závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“) Středočeského kraje ze dne 8. 9. 2017. V odůvodnění stavební úřad mimo jiné uvedl, že upustil od ohledání na místě a ústního jednání, protože mu poměry staveniště byly dobře známy a žádost poskytovala dostatečné podklady pro posouzení stavby.
5. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podalo odvolání 14 osob, včetně žalobců. Obsah odvolání žalobců (i dalších osob) byl totožný. Žalobci mimo jiné namítli, že stavební úřad nezákonně upustil od ústního jednání, aniž by tento postup zdůvodnil. Byl přitom povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci. Navíc nezohlednil, že od původního schválení územního rozhodnutí došlo v místě ke změnám (výstavba nových rodinných domů), které budou ovlivněny stavbou a provedením několik metrů vysoké navážky v místě stavby. Dále žalobci namítli, že s ohledem na podmínky obsažené v závazném stanovisku HZS není zřejmé, zda předložená projektová dokumentace splňuje požadavky zákona a vyhlášek

v oblasti požární bezpečnosti nebo zda musí být dále upravena. Dotčený orgán měl při vydávání stanoviska zkontrolovat, zda projektová dokumentace zákonné požadavky splňuje, a měl jejich naplnění závazným způsobem osvědčit, nebo vydat nesouhlasné stanovisko. Neměl však splněním těchto podmínek závazné stanovisko podmiňovat. Stanovisko navíc není dostatečně odůvodněno, neboť pouze konstatuje, že jsou splněny náležitosti v souladu s požadavky zákona.

6. S ohledem na obsah odvolání, která brojila mimo jiné proti závaznému stanovisku HZS, požádal žalovaný nadřízený dotčený orgán (Ministerstvo vnitra, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru; dále jen „Generální ředitelství HZS“) o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Generální ředitelství HZS ve sdělení ze dne 26. 7. 2019 uvedlo, že podmínky uvedené v závazném stanovisku HZS se (s výjimkou podmínek č. 8 a 10) jeví jako nadbytečné. Smyslem § 46 odst. 2 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), ve znění vyhlášky č. 221/2014 Sb. není uvádět podmínky, které vyplývají přímo z požadavků právních předpisů nebo jsou zhodnoceny přímo v požárně bezpečnostním řešení. Právě takový charakter měla většina uvedených podmínek. Podmínky č. 8 a 10 byly v závazném stanovisku stanoveny správně, neboť požárně bezpečnostní řešení ne zcela dostatečně hodnotí problematiku odvodu spalin a umístění tepelných spotřebičů. Tyto podmínky doplňují požárně bezpečnostní řešení, proto nebylo nutné předloženou dokumentaci upravovat.
7. Generální ředitelství HZS dále uvedlo, že nad rámec obecných námitek odvolatelů posoudilo předložené požárně bezpečnostní řešení a zjistilo další nedostatky, které se týkaly zejména rozporu s § 41 odst. 2 písm. b) až h), j) a l) vyhlášky o požární prevenci. Tyto nedostatky podrobně popsalo na stranách 4 až 7. Stručně shrnuto, stavba nebyla dostatečně popsána z hlediska stavebních konstrukcí v návaznosti na hodnocení požární odolnosti nosných konstrukcí střech. Dále nebylo dostatečně uvedeno rozdělení stavby do požárních úseků a nebylo dostatečně stanoveno požární riziko (vyskytly se nesrovnalosti ohledně výpočtu požárního zatížení některých požárních úseků). Dostatečně nebyly zhodnoceny ani navržené stavební konstrukce některých požárních úseků z hlediska požární odolnosti, navržené stavební hmoty z hlediska stupně hořlavosti, evakuace osob ani vybavení únikových cest. Nedostatky byly shledány také ve stanovení odstupových vzdáleností mezi některými objekty v rámci stavby. Dále nebyl uveden požárně nebezpečný prostor stávajících okolních staveb a nebyly dostatečně zhodnoceny jejich odstupové vzdálenosti a jejich případný vliv na navrhovanou stavbu. Dostatečně nebylo ani zhodnocení přístupové komunikace k posuzovaným objektům a zhodnocení technických zařízení stavby z hlediska požadavků požární bezpečnosti.
8. S ohledem na popsané nedostatky Generální ředitelství HZS shledalo, že předložené požárně bezpečnostní řešení není podle § 41 odst. 4 vyhlášky o požární prevenci dostatečným podkladem pro posouzení požární bezpečnosti navrhovaných bytových domů. Nejsou zde řádně a dostatečně řešeny technické podmínky požární ochrany.
9. Závěrem Generální ředitelství HZS konstatovalo, že i přes zásadní nedostatky, které je třeba odstranit, nemůže závazné stanovisko HZS zrušit ani změnit podle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „správní řád“) z důvodů uvedených v § 4 odst. 9 stavebního zákona (který bylo třeba podle Generálního ředitelství HZS použít v aktuálním znění, neboť přechodná ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. se podle svého znění vztahují pouze na stavební úřady, nikoliv na

řízení jako celek). Přezkum závazného stanoviska HZS není v tomto případě možný, protože uplynula objektivní lhůta jednoho roku od jeho vydání.

10. Následně původní stavebník založil do spisu upravené požárně bezpečnostní řešení a nové souhlasné závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019. Dotčený orgán ve stanovisku uvedl, že vycházel z nově předloženého požárně bezpečnostního řešení zpracovaného červenci 2019, které splňuje obsahové náležitosti podle § 41 vyhlášky o požární prevenci a technické podmínky požární ochrany kladené vyhláškou č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb.
11. Dne 16. 9. 2019 žalovaný vyvěsil na úřední desku oznámení o doplnění podkladů rozhodnutí (mj. sdělení Generálního ředitelství HZS a závazného stanoviska HZS ze dne 30. 7. 2019) a možnosti účastníků vyjádřit se.
12. K doplněným podkladům uplatnili námitky A. D., E. Č., R. Č., M. K., K. J., R. S. a L. K.. Shodně namítli, že v novém požárně bezpečnostním řešení nebyly odstraněny všechny vady vytčené Generálním ředitelstvím HZS a že změny v novém požárně bezpečnostním řešení nebyly promítnuty do projektové dokumentace stavby.
13. Dne 4. 11. 2019 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, v němž *výrokem a)* rozhodl na podkladě odvolání mj. žalobců a osob zúčastněných na řízení b) a c) tak, že změnil část výroku prvostupňového rozhodnutí – upravil (snížil) celkový počet bytů na 303 bytů a doplnil společnost AMZ Financial Group, s. r. o., jako účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Ve zbytku výrok prvostupňového rozhodnutí potvrdil. *Výrokem b)* pak zamítl odvolání osob odlišných od žalobců jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 správního řádu [pozn. soudu: žaloby osob, jichž se týkal výrok b), soud přezkoumal v řízení vedeném pod sp. zn. 43 A 12/2020].
14. K výroku a) žalovaný konstatoval, že odvolatelé podali obsahově shodná odvolání, která však byla obecná a neupřesňovala, jak budou jejich vlastnická práva prvostupňovým rozhodnutím dotčena. Žalovaný se proto vyjádřil k odvoláním také pouze v obecné rovině.
15. Část odvolání směřovala proti závazným stanoviskům, žalovaný proto požádal nadřízené orgány o jejich potvrzení nebo změnu. Generální ředitelství HZS s ohledem na § 4 odst. 9 stavebního zákona nezměnilo ani nezrušilo závazné stanovisko HZS ze dne 8. 9. 2017, přesto z něj vyplývá, že jeden z podkladů (požárně bezpečnostní řešení stavby) trpí vadami vážícími se převážně ke zpracování požárně bezpečnostního řešení, nikoliv ke stavbě jako celku. Stavebník v rámci odvolacího řízení doplnil spis o nové požárně bezpečnostní řešení a nové závazné stanovisko HZS, kterými dokládal odstranění vad. Námitky odvolatelů (pozn. soudu: k okruhu osob, které uplatnily námitky, viz výše bod 12) postrádají argumentaci týkající se dotčení jejich vlastnického práva. Odvolatelé polemizují se zpracovatelem požárně bezpečnostního řešení, aniž by uvedli důvody, o které tvrzený rozpor opírají. Po porovnání původního a nového požárně bezpečnostního řešení žalovaný zjistil, že jedinou úpravou byla změna účelu užívání některých bytových jednotek na sušárny tak, aby maximální počet bytových jednotek chráněných jednou únikovou cestou nebyl větší než 12. Touto změnou nebyl změněn konstrukční systém, počty oken ani materiálové řešení stavby. Nebyl změněn způsob výstavby ani její budoucí využití. Provedená změna ani námitky směřující proti projektové dokumentaci nemají podle žalovaného vliv na právní sféru odvolatelů.

16. Žalovaný vyhodnotil námitky odvolatelů jako nedůvodné také s ohledem na skutečnost, že Generální ředitelství HZS závazné stanovisko HZS nezrušilo, pouze poukázalo na jeho vady. Tyto vady stavebník odstranil v novém požárně bezpečnostním řešení a doložil nové závazné stanovisko, s nímž byli odvolatelé seznámeni. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, neboť by nové projednání stavebním úřadem nevedlo k jinému řešení.
17. Dále žalovaný uvedl, že změnou využití místností (snížením počtu bytových jednotek) nedošlo k podstatné změně projektové dokumentace, která by měla negativní vliv na právní sféru odvolatelů. Nedošlo ke změně konstrukčního ani materiálového řešení, změně způsobu provádění stavby ani nárůstu vlivu užívání stavby na okolí.
18. Žalovaný nepřisvědčil ani námitkám, podle kterých bylo nezákonně upuštěno od ústního jednání, v důsledku čehož údajně nebyl zjištěn skutečný stav věci, nebyla dodržena lhůta pro uplatnění námitek a odvolatelé se nemohli vyjádřit ke kompletním podkladům rozhodnutí. Stavební úřad vydal oznámení o zahájení řízení dne 8. 8. 2018 až po doplnění žádosti o stavební povolení. V oznámení o zahájení řízení informoval účastníky řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům, přičemž od té doby již nebyl spis doplňován. Odvolatelé neuvedli, na základě jakých skutečností dospěli k závěru, že stavební úřad nezjistil přesně skutečný stav věci, ani neupřesnili, jaké skutečnosti stavební úřad opomněl v důsledku upuštění od ústního jednání zohlednit. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad nařídí ústní jednání spojené s ohledáním na místě, je-li to účelné. Podle odstavce 2 téhož ustanovení pak může stavební úřad od ústního jednání upustit. Postup stavebního úřadu měl tedy zákonnou oporu.
19. Namítají-li odvolatelé, že byla prodloužena platnost územního rozhodnutí z roku 2009, aniž by byly posouzeny změny v území (zejm. výstavba rodinných domů), jedná se o námitku, která měla být uplatněna při vydání změnového rozhodnutí o umístění stavby. Ve stavebním řízení k ní nelze přihlédnout. Dále se žalovaný vyjádřil k odvolacím námitkám, které následně již nebyly uplatněny v žalobě nebo které se váží k výroku b) napadeného rozhodnutí (tedy k posouzení okruhu účastníků řízení, jímž se soud zabýval ve věci sp. zn. 43 A 12/2020), a proto soud nepovažuje za účelné tuto část napadeného rozhodnutí rekapitulovat.

## II. Obsah žalob

20. Žalobce a) a žalobci b) a c) v žalobách uplatnili totožné námitky a požadovali zrušení „celé výrokové části“ rozhodnutí žalovaného a „celé výrokové části“ rozhodnutí stavebního úřadu.
21. Ke své aktivní legitimaci uvedli, že jsou vlastníky nemovitostí ve vzdálenosti 30 m [v případě žalobce a)] a 6 m [v případě žalobců b) a c)] od sporné stavby. Jsou tak vystaveni všem negativním vlivům stavebních prací (hluku, prachu, vibracím ze stavební činnosti i těžké stavební techniky) i samotné stavby. Jejich vlastnictví je bezprostředně ohroženo případným požárem, který se může rozšířit ze sporné stavby v důsledku nesprávně popsáné a posouzené požární bezpečnosti dané stavby.
22. V první části žaloby brojili proti nesprávnému vymezení okruhu účastníků řízení. Stavební úřad považoval za účastníky řízení pouze vlastníky sousedních pozemků. Nezduvodnil však, proč je dotčeno pouze jejich vlastnické právo, a nikoliv i vlastnické právo odvolatelů, kteří tvrdili, že jsou opomenutými účastníky řízení. Žalobci jsou přesvědčeni, že jejich

vlastnické právo bude prováděním stavby dotčeno, stavební úřad s nimi ovšem jako s účastníky nejednal a neumožnil jim využívat jejich procesních práv.

23. V druhém okruhu námitek žalobci brojili proti změně stavby provedené žalovaným. Napadené rozhodnutí změnilo výrok stavebního povolení tak, že „[b]ytové domy budou obsahovat celkem 303 bytů“. V důsledku nesprávně zpracovaného požárně bezpečnostního řešení a nenaplnění zákonných požadavků (viz sdělení Generálního ředitelství HZS ze dne 26. 7. 2019) předložil stavebník až v odvolacím řízení jeho úpravu. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že porovnáním požárně bezpečnostního řešení z července 2019 a původního požárně bezpečnostního řešení zjistil, že jedinou úpravou je změna účelu užívání některých bytových jednotek na sušárny tak, aby maximální počet bytových jednotek chráněných jednou únikovou cestou nebyl větší než 12. Žalovaný tak na základě změny v požárně bezpečnostním řešení změnil využívání části povolované stavby. Po stavebníkovi ovšem nepožadoval úpravu projektové dokumentace, která je tak v rozporu s požárně bezpečnostním řešením i vydaným rozhodnutím. Veškerá závazná stanoviska jsou tak vydána k projektové dokumentaci, která je rozporná s napadeným rozhodnutím. Žalovaný zcela opomněl, že počet bytových jednotek je výchozím údajem např. pro výpočet povinného počtu parkovacích míst.
24. Dále žalobci namítli, že sdělení Generálního ředitelství HZS ze dne 26. 7. 2019 poukázalo na celou řadu nezákonností v předloženém požárně bezpečnostním řešení i závazném stanovisku HZS ze dne 8. 9. 2017. Stavebník v rámci odvolacího řízení doplnil spis o nové požárně bezpečnostní řešení a nové závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019, kterým dokládal odstranění vad. Žalobci však ve svých námitkách obsáhle argumentovali, proč upravené požárně bezpečnostní řešení neřeší všechny vytýkané vady. Pochybnosti o odstranění vytčených vad potvrzuje i napadené rozhodnutí, podle kterého byla jedinou změnou změna účelu několika místností ve stavbě. Žalobci ve svých námitkách rozporovali i věcnou správnost a zákonnost nového závazného stanoviska HZS. Žalovaný jej však v rozporu s § 149 odst. 5 správního řádu nepředložil k přezkumu nadřízenému orgánu, ale sám jej posoudil jako věcně správné.
25. Generální ředitelství HZS ve svém sdělení ze dne 26. 7. 2019 nezrušilo původní závazné stanovisko HZS, přestože mu vytklo řadu nezákonností. Vycházelo přitom z nesprávného (avšak široce tradovaného) výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona. Žalobci v této souvislosti odkázali na veřejnou metodiku Ministerstva pro místní rozvoj ze září 2019, podle které lze § 4 odst. 9 stavebního zákona použít pouze na přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení, nikoliv v řízení odvolacím. Postup nadřízeného dotčeného orgánu, který konstatoval nezákonnost a věcnou nesprávnost závazného stanoviska, ale nezrušil jej, byl v rozporu se správním řádem.
26. Žalobci již v odvolání namítli, že stavební úřad nezákonně upustil od ústního jednání a tento svůj postup nijak nezduvodnil. Stavební úřad přitom nezohlednil, že od původního schválení územního rozhodnutí došlo v místě ke změnám, zejm. v důsledku výstavby rodinných domů, které budou negativně ovlivněny stavbou a provedením několik metrů vysoké navážky v místě stavby. Žalovaný namísto toho, aby zkontroloval, zda prvostupňové rozhodnutí řádně odůvodnilo upuštění od ústního jednání, požadoval po žalobcích prokázání nedostatků rozhodnutí v důsledku upuštění od ústního jednání. Krom toho, žalobci konkrétní opomenuté skutkové okolnosti ve svých odvoláních tvrdili.

### III. Vyjádření žalovaného

27. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na to, že žalobci brojí také proti výroku b) napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání jiných osob pro nepřipustnost. Žalobci podali přípustné a včasné odvolání a nepřísluší jim podat žalobu proti té části rozhodnutí, která nerozhodovala o jejich právech a povinnostech.
28. Změna, kterou žalovaný provedl ve výroku prvostupňového rozhodnutí, se podle něj nemůže dotýkat práv účastníků řízení. Stavba jako celek byla umístěna samostatným rozhodnutím, tím bylo dáno její objemové řešení i odstupové vzdálenosti od okolních staveb. Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona mohou účastníci uplatňovat námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo. Žalovaný je přesvědčen, že změnou využití místností, kterým dojde ke snížení počtu bytových jednotek, nedošlo k podstatné změně projektové dokumentace, která by měla negativní vliv na právní sféru žalobců. Nedošlo totiž ke změně konstrukčního a materiálového řešení, způsobu provádění stavby ani nárůstu vlivu užívání stavby na okolí. K námitce snížení počtu parkovacích míst žalovaný dodal, že návrh, který obsahoval počet parkovacích míst pro větší počet bytových jednotek, bude vyhovovat i projektu s menším počtem bytových jednotek. Ze žalobní námitky není zřejmé, jak budou provedenou změnou dotčena vlastnická práva žalobců.
29. K námitkám týkajícím se požárně bezpečnostního řešení žalovaný připomněl, že Generální ředitelství HZS ve sdělení ze dne 26. 7. 2019 uvedlo, že závazné stanovisko HZS ze dne 8. 9. 2017 již nelze z důvodu uplynutí lhůty přezkoumat, a proto zůstává v platnosti. Přesto Generální ředitelství HZS konstatovalo, že závazné stanovisko trpí vadami. Stavebník tyto vady odstranil předložením nového požárně bezpečnostního řešení a nového závazného stanoviska HZS ze dne 30. 7. 2019. Žalobci, aniž by uvedli, jak mohou být jejich vlastnická práva změnou dotčena, znovu napadli zákonnost závazného stanoviska HZS. Tím se staví do role dohlížitelů nad zákonností rozhodnutí i jednotlivých podkladů, která jim však s ohledem na § 114 stavebního zákona nepřísluší. Vady zmiňované Generálním ředitelstvím HZS mají vliv především na bezpečnost uživatelů bytového domu (délky únikových cest, počty bytových jednotek na patře a velikosti požárně bezpečnostního celku apod.), nikoli na právní sféru žalobců. Nelze souhlasit ani s tvrzením žalobců, že závazné stanovisko trpící vadami je nutné vždy zrušit bez ohledu na lhůty. Tomuto tvrzení odporuje § 4 odst. 9 stavebního zákona.
30. Podle žalovaného je odůvodnění prvostupňového rozhodnutí týkající se upuštění od ústního jednání dostačující. Stavební úřad se ve svém správním obvodu pohybuje (provádí šetření na místě, kolaudace apod.), je tedy běžnou praxí, že své území dobře zná. Žalobci v odvolání neuvedli, jak se upuštění od ústního jednání dotklo jejich právní sféry. Tvrzení, že od doby vydání územního rozhodnutí došlo ke změnám v okolí stavby, zejm. umístění rodinných domů, směřuje proti umístění stavby, a proto se k němu podle § 114 odst. 2 stavebního zákona nepřihlíží.

#### IV. Replika žalobců

31. V obsahově shodné replice žalobci namítli, že ve svých námitkách obsáhle argumentovali, proč upravené požárně bezpečnostní řešení neodstraňuje všechny vytýkané vady. Zpochybňovali i věcnou správnost a zákonnost nového závazného stanoviska HZS. Žalovaný jej však nepředložil nadřízenému dotčenému orgánu. Judikatura Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) připouští, že vady závazného stanoviska lze napravit

v odvolacím řízení, v takovém případě má ovšem odvolací orgán postupovat tak, že s novým závazným stanoviskem seznámí účastníky řízení, umožní jim k němu uplatnit námitky a tyto námitky případně předloží nadřízenému dotčenému orgánu k potvrzení nebo změně podle § 149 odst. 5 správního řádu. Žalobci nesouhlasí se závěrem žalovaného, podle kterého se jejich námitky k požárně bezpečnostnímu řešení netýkají jejich práv. Ve svém vyjádření k doplněným podkladům odvolacího řízení mimo jiné uváděli, že v něm nejsou uvedeny požárně nebezpečné prostory stávajících okolních staveb a že není zabezpečena nástupní plocha požární techniky. Tyto vady projektové dokumentace jsou způsobilé zasáhnout do jejich práv.

32. K tvrzení žalovaného, že jejich námitka týkající se upuštění od ústního jednání patří do řízení o umístění stavby, žalobci vyjádřili přesvědčení, že nově umístěné domy mohou mít vliv i na posouzení ve stavebním řízení, a to především při posuzování samotné stavební činnosti (např. kde je možné umístit nejhlučnější a nejprašnější stroje) či při posouzení staveništní dopravy (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127).
33. Dále žalobci namítli, že přístupovou komunikací k plánované zástavbě zahrnující 303 bytových jednotek má být místní komunikace, která byla kapacitně plánována pro lokalitu 20 rodinných domů. Nevhodné je také její napojení na páteřní komunikaci zajišťující spojení mezi centrem města, průmyslovou/obchodní zónou a dálničním přivaděčem. Místní komunikace nebude schopna kapacitně obsloužit tak enormní navýšení silničního provozu, ke kterému dojde po dokončení stavby.

#### V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

34. Původní stavebník ve svém vyjádření uvedl, že žaloby považuje za zjevně nedůvodné a šikanózní. Správní orgány jednaly se žalobci jako s účastníky stavebního řízení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, přičemž byla plně zachována jejich procesní práva. Podle původního stavebníka žalobci nejsou aktivně věcně legitimováni k podání žaloby, neboť nemohlo dojít k zásahu do jejich právní sféry. Zároveň nejsou podle něj ani aktivně procesně legitimováni, neboť netvrdí logicky důsledně a myslitelně možnost dotčení vlastní právní sféry. Ve své podstatě podávají *actio popularis*.
35. Správní orgány postupovaly podle názoru původního stavebníka v souladu s právním řádem, neboť se řídily příslušnými závaznými stanovisky. Možnost změny či zrušení nezákonného závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem je podle § 4 odst. 9 stavebního zákona omezena prekluzivní lhůtou jednoho roku. Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj k výkladu uvedeného ustanovení, na které žalobci odkazují, nelze použít, neboť bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí. Nadto, zrušit závazné stanovisko lze jen v rámci přezkumného řízení, u něhož již uplynula jednoletá prekluzivní lhůta. Odvoláním napadené závazné stanovisko HZS tedy již nebylo možné zrušit a toto stanovisko zůstalo v platnosti pro probíhající stavební řízení. Původní stavebník doplnil v rámci odvolacího řízení upravené požárně bezpečnostní řešení stavby a nové závazné stanovisko HZS. Takový postup byl v souladu se zásadou neúplné apelace, neboť novými podklady původní stavebník zohlednil nové skutečnosti, které nemohl bez své viny uplatnit již v řízení před správním orgánem prvního stupně.
36. Lichá je podle původního stavebníka i námitka, podle které bylo upuštění od ústního jednání nezákonné. Stavební úřad svůj postup náležitě zdůvodnil (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2017, č. j. 3 A 161/2016-127). Z § 114 odst. 1 a 2

stavebního zákona pak jednoznačně vyplývá nepřipustnost námitek, které překračují rámec stavebního řízení a mohly být uplatněny v řízení předcházejícím (tj. územním). Nelze proto přihlížet k námitce, že stavba negativně ovlivní rodinné domy v území.

37. Osoby zúčastněné na řízení b) a c) uvedly, že jako vlastníci sousedních pozemků jsou vystaveny všem negativním vlivům stavebních prací i samostatné existence stavby, včetně ohrožení případným požárem, který se může rozšířit z povolované stavby v důsledku nesprávně popsané a posouzené otázky požární bezpečnosti.

## VI. Posouzení žaloby soudem

38. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas (napadené rozhodnutí bylo žalobcům doručeno veřejnou vyhláškou dne 17. 12. 2019, žaloby byly odeslány dne 3. 2. 2020 a 7. 2. 2020), osobami k tomu oprávněnými [k nedostatku aktivní procesní legitimace k podání žalob proti výroku b) napadeného rozhodnutí se soud v podrobnostech vyjádří níže] a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci řízení se k výzvě soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřili, má se tak za to, že s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
39. Žaloby jsou z části podané osobami neoprávněnými (viz část VI.1), z části jsou však důvodné (viz část VI.2).

### VI.1 Námitky proti výroku b) napadeného rozhodnutí

40. Žalobci výslovně brojili proti celému rozhodnutí žalovaného, tedy zahrnuli do petitu i odůvodnění žalob námitky směřující jak proti výroku a), tak proti výroku b) napadeného rozhodnutí. Jak ovšem vyplývá již z výše shrnuté rekapitulace řízení, odvolání proti stavebnímu povolení podalo celkem 14 osob, žalovaný (shodně jako stavební úřad) považoval některé z nich za účastníky řízení a o jejich odvolání rozhodl výrokem a), zatímco jiné za účastníky nepovažoval a jejich odvolání pro nepřipustnost zamítl výrokem b). Žalobci patřili do první uvedené kategorie.
41. Žalobci byli podle obsahu správního spisu (zejména podle oznámení o zahájení stavebního řízení, prvostupňového rozhodnutí a napadeného rozhodnutí) považováni za účastníky řízení a byli zařazeni v okruhu (vedlejších) účastníků podle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona, mezi které patří vlastníci sousedních pozemků nebo staveb na nich či ti, kdo mají k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich právo odpovídající věcnému břemenu, mohlo-li by jejich vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu být prováděním stavby přímo dotčeno. Žalovaný jejich postavení účastníků řízení nijak nezpochybnil a jejich odvolání věcně posoudil.
42. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu ten, kdo tvrdí, že byl *na svých právech* zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podle § 65 odst. 2 pak může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu *byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí*, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

43. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že žalobci nemohou brojít proti výroku napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání jiných osob pro nepřipustnost a který se žalobců nijak nedotýká. Námitku opomenutého účastníka může vznést pouze osoba, která tvrdí, že je opomenutým účastníkem, neboť pouze jejích práv se případné pochybení dotýká. Žalobci jsou oprávněni hájit pouze svá práva, nikoli práva ostatních (byť i opomenutých) účastníků stavebního řízení. Soudní řád správní je obrannou, nikoliv kontrolní normou, slouží tudíž k tomu, aby žalobce či navrhovatel mohl chránit proti zásahům orgánů veřejné moci svou vlastní, nikoliv cizí právní sféru. Podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) ve prospěch jiných osob umožňuje soudní řád správní pouze zákonem stanoveným subjektům, konkrétně nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, bod 18).
44. Lze dodat, že soudu je z úřední činnosti známo, že některé z osob, jichž se týkal výrok b) napadeného rozhodnutí, správní žalobu podaly [soud na základě ní rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 43 A 12/2020-54, zrušil část výroku b) a vrátil věc žalovanému v tomto rozsahu k dalšímu řízení, ve zbytku pak žaloby odmítl]. Soudu je rovněž z úřední činnosti známo, že žaloby ve věci sp. zn. 43 A 12/2020 a žaloby v nyní posuzované věci byly obsahově totožné. Tedy obě skupiny žalobců, jak ti, s nimiž správní orgány jednaly jako s účastníky řízení, tak ti, kteří tvrdili, že jsou opomenutými účastníky, požadovali zrušení celého rozhodnutí žalovaného a uplatňovali shodné námitky jak proti věcnému posouzení, tak proti tvrzené nezákonnosti, jež měla spočívat v opomenutí některých účastníků řízení. Je zřejmé, že takto koncipované žaloby byly přinejmenším z části odsouzeny k procesnímu neúspěchu, neboť žalobci částečně uplatňovali argumentaci, která náležela jiným osobám. V tomto světle je pak třeba vnímat žalobní tvrzení, podle kterého žalobci byli opomenutými účastníky řízení (viz výše bod 22). Toto tvrzení se zcela nepochybně nezakládá na pravdě, resp. je právě důsledkem jednotné žaloby více osob, o jejichž odvolání však žalovaný rozhodl samostatnými výroky, jak bylo popsáno výše.
45. Soud proto odmítl žaloby žalobců směřující proti výroku b) napadeného rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byly podány osobami k tomu zjevně neoprávněnými (srov. rozsudek č. j. 43 A 12/2020-54, bod 24). Žaloby pak věcně projednal pouze v rozsahu směřujícím proti výroku a) napadeného rozhodnutí.

#### VI.2 Závazná stanoviska HZS

46. Žalobci brojili proti postupu, jakým se žalovaný, resp. Generální ředitelství HZS vypořádali se závazným stanoviskem HZS. Výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona, o který Generální ředitelství HZS opřelo svůj závěr o nemožnosti změnit nebo zrušit vadné závazné stanovisko po uplynutí 1 roku od jeho vydání, považovali za nesprávný. Tuto námitku soud hodnotí jako důvodnou.
47. Úvodem soud připomíná, že podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.
48. Podle odstavce 5 téhož ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2020 (nyní odstavec 7) platilo, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Úkon, kterým

nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

49. V nyní posuzované věci však Generální ředitelství HZS k žádosti o přezkoumání závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu vydalo sdělení, ve kterém závazné stanovisko HZS sice věcně posoudilo a shledalo v něm podstatné nedostatky, zároveň však konstatovalo, že jej s ohledem na § 4 odst. 9 stavebního zákona nemůže změnit ani zrušit.
50. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 zavedl v § 4 odst. 9 až 11 zvláštní právní úpravu režimu přezkumu závazných stanovisek. Podle odstavce 9 platilo, že nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (*pozn. soudu*: odkaz na odstavec 4 byl zjevně nesprávný). Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, přičemž lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.
51. Výkladem § 4 odst. 9 stavebního zákona se zdejší soud již podrobně zabýval v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 34/2019-91, č. 4142/2021 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že zmíněné ustanovení nijak nedopadá na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu *při odvolání* proti rozhodnutí podle stavebního zákona, jestliže proti závaznému stanovisku směřuje odvolací námitka. Přezkum závazného stanoviska v odvolacím řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu není § 4 odst. 9 stavebního zákona jakkoliv dotčen či limitován.
52. V uvedeném rozsudku soud nejprve připomněl, že správní řád umožňuje dvě procesní formy přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to v odvolacím řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu) a v přezkumném řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu); na tom zákon č. 225/2017 Sb. nic nezměnil. Zvláštní úprava obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona, která se vztahovala na závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení vedených podle stavebního zákona, vylučovala možnost vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení mimo rámec odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu. V obecném režimu podle § 149 odst. 6 správního řádu lze vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení jak před podáním odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, tak po provedení odvolacího řízení. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 umožňoval provést přezkumné řízení pouze v souvislosti s odvolacím řízením v rámci řízení podle stavebního zákona. Z věty druhé § 4 odst. 9 stavebního zákona nebylo možné jednoznačně dovodit, že by se ustanovení o přezkumném řízení měla vztáhnout též na případy, kdy proti závaznému stanovisku směřují odvolací námitky obsažené v odvolání proti rozhodnutí vydanému podle stavebního zákona. Dané ustanovení nebylo formulováno natolik jednoznačně, aby z něj bylo možné dovodit, že vylučovalo postup podle § 149 odst. 5 správního řádu.
53. Je tedy třeba od sebe odlišovat situaci, kdy bylo proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, v jehož rámci byla napadána zákonnost či správnost závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, a situaci, kdy odvolání podané proti rozhodnutí stavebního úřadu nezpochybňovalo zákonnost ani správnost závazných stanovisek. V prvním případě bylo třeba odvolání vyřídit postupem podle § 149 odst. 5

správního řádu, tedy předložit jej spolu se závazným stanoviskem nadřízenému orgánu dotčeného orgánu a vyčkat vydání závazného stanoviska nadřízeného orgánu, jenž posoudí zákonnost i správnost závazného stanoviska a buď ho potvrdí, nebo změní. V druhém případě přicházel v úvahu přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu pouze v procesní formě přezkumného řízení, k němuž dá podnět např. stavební úřad nebo sám dotčený orgán, který závazné stanovisko vydal, nebo přezkumné řízení provede nadřízený orgán dotčeného orgánu na základě vlastních poznatků. Právě na tento druhý případ, tedy situaci, kdy lze závazné stanovisko přezkoumat bez toho, že by bylo napadeno odvolací námitkou, mířila druhá věta § 4 odst. 9 stavebního zákona. Pouze právě uvedený výklad soud označil za ústavněkonformní.

54. Jestliže by po uplynutí jednorozhodnutí lhůty skutečně nebylo možné závazné stanovisko k řádně uplatněné odvolací námitce přezkoumat, byl by odvolatel zcela zbaven možnosti domoci se úplného správního přezkumu v souladu se zásadou dvouinstančnosti. Podle soudu je zcela neakceptovatelné, aby se žádný správní orgán nevypořádal s řádně uplatněnými odvolacími námitkami. Jedním z teoreticky možných řešení nastalé situace by sice bylo, kdyby se s těmito odvolacími námitkami poté, co zanikla možnost vydání revizního stanoviska v důsledku uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, vypořádal sám žalovaný, to by ovšem bylo v rozporu s odvětvovým principem výkonu státní správy. Žalovaný postrádá k vypořádání takových námitkách odbornou způsobilost. Soud proto v rozsudku č. j. 55 A 34/2019-91 uzavřel, že ústavněkonformní je pouze takový výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, který limituje jeho dosah na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu nadřízeným orgánem v situaci, kdy žádná odvolací námitka nesměruje proti závaznému stanovisku. Pouze za této situace totiž nemůže být na újmu subjektivním právům účastníků řízení podle stavebního zákona.
55. Tyto závěry lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. V jejich světle je zřejmé, že Generální ředitelství HZS i žalovaný vyložili § 4 odst. 9 stavebního zákona chybně. Zvláštní právní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená ve stavebním zákoně nebránila „standardnímu“ přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Shledalo-li Generální ředitelství HZS v závazném stanovisku HZS (resp. v podkladu, k němuž se vztahovalo) podstatné vady (viz výše body 7 a 8), mělo jej samo změnit, tedy vydat nesouhlasné závazné stanovisko. Namísto toho ale ponechalo původní vadné závazné stanovisko v platnosti. Závěr, podle kterého předložené požárně bezpečnostní řešení není dostatečným podkladem pro posouzení požární bezpečnosti navrhovaných bytových domů, tak zůstal pouhým konstatováním bez závazných procesních důsledků. Taková situace je stěží akceptovatelná.
56. Soud se však dále zabýval otázkou, zda tento vadný postup měl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože ne každé procesní pochybení správního orgánu je důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Původní stavebník totiž následně předložil nové závazné stanovisko HZS a upravené požárně bezpečnostní řešení. Žalobcům je ovšem třeba přisvědčit, že tyto nové podklady odstranění vytčených vad nedokládají.
57. Je třeba připomenout, že s ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Z odůvodnění musí být patrné důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného

stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen (s účinností od 1. 1. 2018 jsou tyto náležitosti výslovně stanoveny v § 149 odst. 2 správního řádu, přičemž do té doby byly v podstatě shodné požadavky na stanoviska dotčených orgánů dovozeny z obecných zásad správního řízení judikaturou; viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). To platí nejen pro nesouhlasné závazné stanovisko, ale i pro stanovisko souhlasné, neboť právě proti němu musí být umožněna obrana jiným osobám (než žadateli), jejichž právní sféry by se otázky řešené v závazném stanovisku mohly dotknout.

58. Závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019 je velice stručné a omezuje se pouze na konstatování souladu upraveného požárně bezpečnostního řešení s příslušnými vyhláškami, aniž by obsahovalo úvahy, které HZS k tomuto závěru vedly. Především však stanovisko nijak nereaguje na vady vytčené Generálním ředitelstvím HZS původnímu požárně bezpečnostnímu řešení stavby a nelze z něj seznat, zda byly tyto vady odstraněny. Žalobcům je třeba přisvědčit, že sám žalovaný fakticky potvrdil, že k odstranění vad nedošlo, neboť v napadeném rozhodnutí konstatoval, že původní a nové požárně bezpečnostní řešení se od sebe liší pouze jedinou úpravou, jíž byla změna účelu užívání některých bytových jednotek na sušárny tak, aby maximální počet bytových jednotek chráněných jednou únikovou cestou nebyl větší než 12. Konstatování HZS, podle kterého je upravené požárně bezpečnostní řešení nyní v souladu s požadavky příslušných vyhlášek, je tímto konstatováním podstatně zpochybněno a pro absenci vlastního odůvodnění je nepřezkoumatelné.
59. Nelze proto než uzavřít, že nesprávný výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona ze strany Generálního ředitelství HZS vedl ve svém důsledku k tomu, že bylo ponecháno v platnosti původní závazné stanovisko HZS, které ovšem bylo vadné, neboť neidentifikovalo podstatné vady v původním požárně bezpečnostním řešení stavby. Tyto vady pak nebyly napraveny ani následně, resp. nové závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019 neobsahuje přezkoumatelnou úvahu, z níž by bylo možné bezpečně dovodit, zda k nápravě došlo.
60. V této souvislosti je třeba dodat, že soud nepřehlédl, že žalobci v žalobě nepravdivě tvrdí, že proti novému závaznému stanovisku ze dne 30. 7. 2019 uplatnili v odvolacím řízení námitky. Jak plyne z výše uvedené rekapitulace, námitky proti podkladům doplněným v odvolacím řízení vznesly pouze osoby odlišné od žalobců (viz výše bod 12; na tomto závěru nic nemění skutečnost, že námitku uplatnila A. D., žalobcova manželka, ta totiž žalobu ani odvolání nepodala a ze spisu nevyplývá, že by žalovanému doložila plnou moc, jíž by dokládala, že danou námitku uplatňuje též jménem svého manžela). Pravděpodobně se opět jedná o důsledek obsahově jednotné žaloby více osob, která nerozlišuje, že některé žalobní námitky se vztahují pouze k některým žalobcům [námitku proti závaznému stanovisku ze dne 30. 7. 2019 totiž uplatnil jeden ze žalobců ve věci sp. zn. 43 A 12/2020].
61. S ohledem na povahu vytčených vad, které spočívaly v rozporu předloženého požárně bezpečnostního řešení s § 41 odst. 2 písm. b) až h), j) a l) vyhlášky o požární prevenci a zahrnovaly nikoliv banální nedostatky [podle Generálního ředitelství HZS byla nedostatečně hodnocena požární odolnost nosných konstrukcí střech a stavební konstrukce některých požárních úseků, nedostatečně byly hodnoceny také např. stavební hmoty z hlediska stupně hořlavosti, nebyl uveden požárně nebezpečný prostor stávajících okolních staveb (tedy nepochybně i rodinných domů žalobců) a dostatečně zhodnocen jejich případný vliv na navrhovanou stavbu atd., viz výše bod 7], měl žalovaný s ohledem

na svou povinnost dbát na dodržování právních předpisů a ochranu veřejného zájmu zajistit i bez konkrétní námitky, že stavební povolení nebude vydáno, dokud nebudou takto podstatné nedostatky odstraněny.

62. Ochrana před požárně nebezpečnými stavbami představuje veřejný zájem, jehož ochranu by měly dotčené orgány ve spolupráci se stavebním úřadem zajistit z úřední povinnosti, a to i bez návrhu (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jedná se o otázku, kterou by měl mít správní orgán v řízení důkladně vyřešenu bez ohledu na míru aktivity ze strany účastníků. Správní orgán je totiž povinen dbát na dodržení zásady materiální pravdy vyjádřené v § 3 správního řádu a je též povinen zjistit, a to i v řízení o žádosti, všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 věta první správního řádu).
63. Zároveň nelze tvrdit, že by žalobci nebyli oprávněni v žalobě vznést námitku nesprávného výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona a s tím související námitku neodstranění vad identifikovaných Generálním ředitelstvím HZS. Nedostatečné hodnocení požární bezpečnosti stavby se potenciálně může promítnout do vlastnických práv žalobců, neboť nelze vyloučit, že by jejich nemovitosti ve vzdálenosti 6 m a 30 m od sporné stavby mohly být případným požárem šířícím se ze sporné stavby dotčeny. Nelze proto tvrdit, že by se v tomto případě (na rozdíl od některých jejich jiných námitek uplatněných v odvolání) žalobci ve všech částech uplatněné námitky jen pasovali do role pouhého dohlázele nad veřejným zájmem.
64. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí ve výroku a) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, resp. pro nepřezkoumatelnost závazného stanoviska HZS ze dne 30. 7. 2019, o němž se opíral výrok napadeného rozhodnutí a), a která se tak promítla i do napadeného rozhodnutí.

### *VI.3 Další námitky*

65. Dále žalobci nesouhlasili s tím, že žalovaný na základě změny v požárně bezpečnostním řešení změnil využívání části povolované stavby.
66. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný reagoval na změnu v upraveném požárně bezpečnostním řešení. Ta spočívala ve změně účelu užívání některých bytových jednotek na sušárny tak, aby maximální počet bytových jednotek chráněných jednou únikovou cestou nebyl větší než 12. V důsledku toho výrokem a) změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že snížil celkový počet bytů z 328 na 303 bytů.
67. Ve vztahu k této námitce soud souhlasí se žalovaným, že není zřejmé, jak by se snížení počtu bytů (a změna využívání některých místností původně plánovaných jako byty na sušárny) mohlo projevit v právní sféře žalobců. Takové dotčení nevyplývá ani ze žalobních tvrzení. Žalobci v této souvislosti pouze uvedli, že žalovaný nezohlednil, že počet bytových jednotek je výchozím údajem např. pro výpočet povinného počtu parkovacích míst. Vzhledem k tomu, že uvedenou změnou došlo ke snížení, nikoliv zvýšení počtu bytů, lze důvodně očekávat, že vyžadovaný počet odstavných a parkovacích stání ve smyslu § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, bude nižší. Soudu se nejeví, že by tato skutečnost mohla negativně zasáhnout do práv žalobců. Uvedená námitka je proto nedůvodná.

68. Dále žalobci namítli nezákonnost postupu stavebního úřadu spočívající v tom, že upustil od ústního jednání, aniž by tento postup řádně zdůvodnil. Ani této námitce soud nepřisvědčil.
69. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, *je-li to účelné*. Podle § 112 odst. 2 stavebního zákona může stavební úřad upustit od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání, *„jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Upustí-li od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto.“*
70. Upuštění od ohledání na místě a ústního jednání stavební úřad avizoval již v oznámení o zahájení stavebního řízení s tím, že pro podání námitek stanovil lhůtu 10 dnů a o důsledcích zmeškání lhůty účastníky řádně poučil. V prvostupňovém rozhodnutí pak tento postup odůvodnil tím, že mu byly poměry staveniště dobře známy a žádost poskytovala dostatečné podklady pro posouzení stavby. Toto odůvodnění je stručné a nemuselo by obstát za situace, kdy by z námitek reagujících na oznámení o zahájení řízení bylo zřejmé, že se jedná (zejména co do faktického stavu v lokalitě) o záměr sporný a vyžadující ústní jednání nebo místní šetření. V posuzované věci však námitky nikdo nepodal. Zároveň je ze spisu zřejmé, že v dané věci bylo vedeno samostatné řízení o umístění sporné stavby, přičemž platnost původního rozhodnutí z roku 2009 byla opakovaně prodlužována. Ve spisu je též založeno stavební povolení na dvě obslužné komunikace související se spornou stavbou vydané dne 8. 2. 2018. Je tedy zřejmé, že s návrhem předmětné stavby se stavební úřad nesetkal poprvé, ale opakovaně se jí v minulosti zabýval.
71. Zároveň lze žalovanému přisvědčit, že žalobci v odvolání nijak neupřesnili, jaké konkrétní skutečnosti měl podle nich stavební úřad zohlednit a projednat při ústním jednání a o jaké skutečnosti opírají své tvrzení, že stavební úřad nezjistil dostatečně skutečný stav věci. V žalobě pouze obecně uvádí, že *„konkrétní opomenuté skutkové okolnosti ve svých odvoláních tvrdili“*, aniž by však upřesnili, které skutkové okolnosti měli na mysli. V odvolání i v žalobě spojili námitku nezákonnosti upuštění od ústního jednání pouze s tvrzením, podle kterého stavební úřad nezohlednil, že od původního schválení územního rozhodnutí došlo v místě ke změnám (výstavba nových rodinných domů, které budou ovlivněny stavbou, a provedení několik metrů vysoké navážky v místě stavby). Žalovaný v této souvislosti uvedl, že namítají-li odvolatelé, že byla prodloužena platnost územního rozhodnutí z roku 2009, aniž by byly posouzeny změny v území (zejm. výstavba rodinných domů), jedná se o námitku, která měla být uplatněna při vydání změnového rozhodnutí o umístění stavby a ve stavebním řízení k ní nelze přihlédnout. Na tento závěr žalobci v žalobě nijak nereagovali a nezpochybnili jej žádnými argumenty.
72. Teprve v replice vyjádřili přesvědčení, že nově umístěné domy mohou mít vliv i na posouzení ve stavebním řízení, a to především při posuzování samotné stavební činnosti (např. kde je možné umístit nejhluchnější a nejprašnější stroje) i při posouzení staveništní dopravy. I pokud by soud tuto námitku považoval za přípustné rozvinutí žalobního bodu, je nucen konstatovat, že žalobci s touto námitkou nekonfrontovali ani stavební úřad v rámci námitek podle § 112 odst. 2 stavebního zákona, ani žalovaného

v rámci odvolání. Stejně tak lze správním orgánům vytýkat, že se k ní v rámci posouzení důvodů pro upuštění od ústního jednání nevyjádřily.

73. S ohledem na výše uvedené proto soud neshledal, že by stručnost odůvodnění upuštění od ústního jednání či samotné jeho nekonání představovaly v posuzované věci natolik intenzivní vadu, která by odůvodňovala zrušení napadeného (nebo dokonce i prvostupňového) rozhodnutí.
74. V replice žalobci rovněž namítli, že přístupová komunikace k plánované zástavbě více než 300 bytů byla plánována pro lokalitu 20 rodinných domů a po dokončení stavby nebude schopna kapacitně obsloužit tak enormní navýšení silničního provozu. Tato námitka nemá žádný předobraz v žalobě, a je proto opožděná. Řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, proto již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo, a to ve lhůtě vymezené v § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námítky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 70/2011-239, č. 2929/2013 Sb. NSS, ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007-407, či ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 A 72/2001-75).

## VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

75. Soud shledal žaloby v části směřující proti výroku a) napadeného rozhodnutí důvodnými, proto výrok a) napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný by proto měl opětovně vyzvat Generální ředitelství HZS, aby v návaznosti na námítky (a to i námítky reagující na souhlasné závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019, vydané v reakci na upravené požárně bezpečnostní řešení) postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu obě souhlasná závazná stanoviska HZS pro účely odvolacího řízení znovu přezkoumalo, přičemž lze předpokládat, že Generální ředitelství HZS jedno z nich (obě vedle sebe obstát nemohou) s řádným odůvodněním buď potvrdí, nebo změní, přičemž druhé z nich zruší. Není však vyloučeno, že pokud by dospěl k závěru, že žalobci, jejichž žalobu soud projednal pod sp. zn. 43 A 12/2020, skutečně měli být účastníky řízení, bude případně nucen podle zhodnocení charakteru námitek opomenutých účastníků řízení zrušit prvostupňové rozhodnutí a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání (k limitům vypořádání námitek opomenutého účastníka řízení až v odvolacím řízení viz judikaturu odkazovanou v rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 9. 2019, č. j. 54 A 14/2019-363, bod 44 a násl.).
76. Žaloby v části směřující proti výroku b) soud odmítl (viz výše bod 45).
77. Závěrem soud doplňuje, že nerozhodoval o návrhu žalobce a) ze dne 16. 3. 2022 na vydání předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku, neboť oba tyto instituty jsou svou povahou dočasné a jejich účinky jsou omezeny na dobu řízení do vydání rozhodnutí ve věci samé, k němuž došlo tímto rozsudkem.
78. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. Žalobci byli ve věci úspěšní, neboť v rozsahu, ve kterém bylo možné žaloby věcně projednat, je soud shledal důvodnými. Každému ze žalobců proto náleží náhrada nákladů řízení ve výši 3 000 Kč,

kteřá odpovídá zaplacenému soudnímu poplatku za podání žaloby. Tyto částky je žalovaný povinen uhradit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

79. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim mohly náklady vzniknout, a stejně tak ani neshledal existenci případných důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 19. dubna 2022

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**  
předseda senátu