



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Ing. P. D., b) P. N. a c) M. N.**, všichni žalobci zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Bydlení Brandýs s.r.o., IČO: 107 02 458, se sídlem Javorník 2, Proseč pod Ještědem, zast. Mgr. Petrem Sedlatým, advokátem, se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, II) R. Č. a III) E. Č., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2022, č. j. 43 A 13/2020 - 136,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) **j e p o v i n n a** zaplatit každému ze žalobců a), b) a c) na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.500 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně žalobců JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, se sídlem Panská 895/6, Praha 1.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení II) a III) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav rozhodnutím ze dne 14. 9. 2018, č. j. OSÚÚPPP-79896/2018-JANJI, sp. zn. Výst. 23543/2017/JJ, povolil stavbu 4 bytových domů a protihlukové zdi na pozemcích parc. č. XA, XB, XC v k. ú. B. n. L.

[2] Žalovaný výrokem a) v záhlaví uvedeného rozhodnutí změnil toto rozhodnutí stavebního úřadu v části výroku na str. 1 tak, že bytové domy budou obsahovat celkem 303 bytů (168 + 45 + 45 + 45) a na str. 3 do výčtu účastníků řízení, na něž se vztahuje rozhodnutí správního orgánu, doplnil AMZ Financial Group, s.r.o. Výrokem b) zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odvolání několika odvolatelů jako nepřípustné.

[3] Žalobce a) a žalobci b) a c) brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobami obsahujícími stejnou argumentaci. Žalobce a) upozornil, že je vlastníkem pozemku vzdáleného od povolené stavby pouze cca 30 metrů. Žalobci b) a c) uvedli, že jsou vlastníky nemovitosti na pozemku vzdálené od povolované stavby pouze cca 6 metrů. Jsou tak vystaveni negativním vlivům stavebních prací a bezprostředně ohroženi případným požárem, který se může rozšířit z povolované stavby v důsledku nesprávně posouzené požární bezpečnosti této stavby. Namítli pochybení stavebního úřadu spočívající v tom, že okruh účastníků vymezil pouze na mezující sousedy. Stavební úřad se žalobci nejednal jako s účastníky řízení. Žalobci stejně jako jiné dotčené osoby tak neměli v řízení možnost hájit svá práva a zájmy, čímž došlo k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces. Žalovaný až v rámci odvolacího řízení na základě změny v požárně bezpečnostním řešení změnil využívání části povolované stavby. Nepožadoval po stavebníku úpravu projektové dokumentace, která je tak v rozporu s požárně bezpečnostním řešením i vydaným rozhodnutím. Veškerá závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou vydána k projektové dokumentaci, která je rozporná s napadeným rozhodnutím.

[4] Sdělení k žádosti o přezkoumání závazného stanoviska vydané Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru ČR (dále též „GŘ HZS“) ze dne 26. 7. 2019, č. j. MV-9135-6/PO-OVL-2019, poukázalo na celou řadu nezákonností v předloženém požárně bezpečnostním řešení i závazném stanovisku Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje ze dne 8. 9. 2017, č. SB 695-2/2017/PD. Toto závazné stanovisko však nezrušilo, protože vycházelo z nesprávného výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobci poukázali na veřejnou metodiku Ministerstva pro místní rozvoj ze září 2019, která výslovně dovozuje použití § 4 odst. 9 stavebního zákona pouze na přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení a nikoliv v řízení odvolacím.

[5] Žalobci dále upozornili, že stavebník v rámci odvolacího řízení doplnil spis o nové požárně bezpečnostní řešení zpracované J. M. v červenci 2019 a nové závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru ze dne 30. 7. 2019, č. SB – 434-2/2019/PD, kterým dokládá odstranění vytýkaných vad. Ve svých námitkách žalobci obsáhle argumentovali, proč upravené bezpečnostní řešení neodstraňuje všechny vytýkané vady. Žalovaný však v rozporu s požadavkem § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nepředložil nové závazné stanovisko k přezkumu nadřízenému orgánu, ale sám jej posoudil jako věcně

pokračování

správné. Závěrem žalobci namítli, že stavební úřad nezákonně upustil od ústního jednání.

[6] Krajský soud řízení o žalobě žalobce a) a řízení o žalobě žalobců b) a c) vedené spojil ke společnému řízení.

[7] Krajský soud následně v záhlaví uvedeným rozsudkem výrok a) rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení (výrok I. rozsudku) a ve zbytku žaloby odmítl a rozhodl o nákladech řízení. Konstatoval, že žalobci byli jakožto vlastníci sousedních pozemků nebo staveb, kteří mohli být na svých právech přímo dotčeni, ve správním řízení považováni za vedlejší účastníky řízení podle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona. S poukazem na § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) konstatoval, že žalobci nemohou brojit proti výroku napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání jiných osob pro nepřípustnost a který se žalobců nijak nedotýká. Žalobci jsou oprávněni hájit pouze svá práva, nikoli práva ostatních (byť i opomenutých) účastníků stavebního řízení. Soud proto odmítl žaloby žalobců směřující proti výroku b) napadeného rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věcně je projednal pouze v rozsahu směřujícím proti výroku a) rozhodnutí žalovaného.

[8] GŘ HZS k žádosti o potvrzení či změnu 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. Krajský soud uvedl, že výkladem § 4 odst. 9 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, se 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 v řízení o odvolání proti rozhodnutí podle stavebního zákona, jestliže proti závaznému stanovisku směřuje odvolací námitka. Možnost změny závazného stanoviska v odvolacím řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu není § 4 odst. 9 stavebního zákona jakkoliv dotčena či limitována. Jestliže by po uplynutí jednorozhodnutí lhůty skutečně nebylo možné závazné stanovisko k řádně uplatněné odvolací námitce změnit, 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.

[9] Krajský soud navázal, že GŘ HZS i žalovaný vyložili § 4 odst. 9 stavebního zákona chybně. Zvláštní právní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená ve stavebním zákoně totiž nebránila „standardnímu“ přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Shledalo-li GŘ HZS v závazném stanovisku HZS podstatné vady, 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 stěžejně akceptovatelná.

[10] Krajský soud dále přisvědčil žalobcům, že nové závazné stanovisko HZS a upravené

požárně bezpečnostní řešení odstranění vytčených vad nedokládají. Závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019 je totiž 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 GR 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 podstatně zpochybněno a pro absenci vlastního odůvodnění je nepřezkoumatelné.

[11] Krajský soud nepřehlédl, že žalobci v žalobě nepravdivě tvrdí, že proti novému závaznému stanovisku ze dne 30. 7. 2019 uplatnili v odvolacím řízení námitky. S ohledem na povahu vytčených vad však 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. 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). 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 GR HZS.

[12] 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 dohlázele nad veřejným zájmem.

[13] K nesouhlasu žalobců s tím, že žalovaný na základě změny v požárně bezpečnostním řešení (dále též „PBŘ“) změnil využívání části povolované stavby, krajský soud uvedl, že se nejedná o skutečnost, která by mohla negativně zasáhnout do práv žalobců, a jedná se proto o nedůvodnou námitku. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nezákonnosti postupu stavebního úřadu spočívající v tom, že upustil od ústního jednání, neboť shledal, že odůvodnění tohoto postupu ze strany stavebního úřadu i přes svou stručnost ob stojí. Žalobci navíc ani 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[14] Proti výroku I. uvedeného rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná

pokračování

na řízení I) (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. S poukazem na náleze Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 871/21, stěžovatel namítl, že krajský soud ve věci rozhodl, aniž by vyčkal vyjádření stěžovatele k věci samé. Vyjádření stěžovatele k návrhu žalobce a) na vydání předběžného opatření a přiznání odkladného účinku žalobě krajský soud v odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku nereflekoval, byť by v některých ohledech mohly mít předestřené argumenty přesah i do merita věci. Krajský soud nereagoval na to, že stěžovatel avizoval své vyjádření k věci samé. Tím krajský soud porušil procesní práva stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení, zejména jeho právo vyjádřit se k věci samé.

[15] Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že porušení jeho procesních práv v řízení před krajským soudem mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud by totiž krajský soud vyčkal vyjádření stěžovatele, byl by seznámen se zásadními argumenty stěžovatele týkajícími se merita věci. Za podstatnou v tomto ohledu stěžovatel označil zejména argumentaci týkající se požárně bezpečnostního řešení stavby. Podle stěžovatele nemohou obstát závěry krajského soudu, že žalobci mohli být dotčeni na svých právech problematikou požárně bezpečnostního řešení stavby, jelikož by jejich vlastnická práva k nemovitým věcem umístěným ve vzdálenosti 6 m a 30 m mohla být tímto dotčena. Jak vyplývá z projektové dokumentace a požárně bezpečnostního řešení stavby z roku 2017 a 2019, požárně nebezpečný prostor stanovený v souladu s právními předpisy a příslušnými technickými normami se nachází výhradně na pozemcích ve vlastnictví stěžovatele a žádným způsobem nezasahuje do nemovitých věcí ve vlastnictví žalobců, ani se k nim nepřibližuje. K prokázání těchto skutečností stěžovatel odkázal na koordinační situační výkres C. 02, jenž je součástí projektové dokumentace ke stavebnímu povolení, na kterém je hranice požárně nebezpečného prostoru přehledně zakreslena, a dále na znalecký posudek vypracovaný Ing. Josefem Setníčkou, znalcem v oboru požární ochrana, ze dne 9. 6. 2022, ze kterého vyplývá, že požárně nebezpečný prostor stavby byl stanoven v souladu s právními předpisy a technickými normami.

[16] Pokud měl snad krajský soud pocit, že požárně bezpečnostní řešení stavby se může dotýkat práv žalobců, měl si k tomu vyžádat odborné vyjádření či posudek. Je zde totiž rozdíl mezi posouzením dotčení na právech prováděním stavby a posouzením dotčení požárně bezpečnostním řešením stavby. Z ustálené rozhodovací praxe soudů vyplývá závěr, že ochrana veřejných zájmů, v tomto případě požární bezpečnosti, je v rámci stavebního řízení podle § 4 stavebního zákona svěřena dotčeným orgánům a nikoli soukromým osobám. Žalobci tak mohou chránit svá veřejná subjektivní práva správní žalobou pouze, pokud by stavebním povolením mohli být dotčeni na svých právech, což v tomto případě nebylo z výše uvedených důvodů naplněno.

[17] Krajský dále neměl přijmout argumenty žalobců, že výhrady GŘ HZS nebyly v oprávněném požárně bezpečnostním řešení z roku 2019 napraveny. V této souvislosti stěžovatel odkázal na stanovisko autorizované inženýrky pro oblast požární ochrany, paní Jitky Moravcové, autora požárně bezpečnostního řešení stavby daného projektu, ze kterého vyplývá odstranění vytčených nedostatků, nové stanovisko HZS Středočeského kraje a rovněž výše uvedený znalecký posudek. Napadený rozsudek v tomto ohledu trpí

nepřezkoumatelností, jelikož z něj není patrné, proč nevzal v potaz vyjádření stěžovatele, resp. proč na jeho vyjádření, které mohlo mít zásadní vliv na posouzení věci, nevyčkal. Z odůvodnění napadeného rozsudku dále není zřejmé, z jakého důvodu soud dospěl k závěru, že žalobci mohou být dotčeni požárně bezpečnostním řešením stavby, když z obsahu správního spisu vyplývá opak. Krajský soud nemohl sám posoudit, zda mohou být nemovité věci žalobců dotčeny požárem v případě požáru bytových domů a zda nové požárně bezpečnostní řešení z roku 2019 dokládá zhojení vytýkaných nedostatků původní dokumentace z roku 2017. Krajský soud k posouzení těchto otázek měl ustanovit znalce či vyžádat si odborné vyjádření.

[18] Skutkové zjištění krajského soudu, že vzdálenosti mezi stavbou bytových domů a hranicí nemovitých věcí žalobců činí 6 m, resp. 30 m, neodpovídá skutečnosti. Vzdálenost mezi nejbližším bytovým domem a rodinným domem žalobce a) činí 67,5 m (vzdálenost k hranici pozemku pak 31,5 m) a nejmenší vzdálenost mezi bytovým domem a rodinným domem žalobců b) a c) činí 14,75 m (k hranici pozemku pak 9,75 m). Kritérium vzdálenosti přitom bylo pro rozhodnutí krajského soudu zcela zásadní a na základě tohoto kritéria byla nesprávně posouzena věcná legitimace žalobců.

[19] Názor GR HZS o aplikovatelnosti § 4 odst. 9 stavebního zákona byl potvrzen jednou linií judikatury správních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2020 - 54). GR HZS postupovalo v souladu s § 4 odst. 9 stavebního zákona. Stavebník na namítané nedostatky promptně zareagoval a názory GR HZS reflektoval, když nechal v roce 2019 vyhotovit nové požárně bezpečnostní řešení a požádal o vydání nového závazného stanoviska, které reflektovalo nedostatky vytýkané GR HZS. Závěr krajského soudu, že roční lhůta k přezkumu závazného stanoviska z právní úpravy nevyplývá, není správný.

[20] Závěrem stěžovatel uvedl, že v důsledku zrušení rozhodnutí žalovaného krajským soudem došlo k narušení principu právní jistoty, jakož i dobré víry stavebníka (stěžovatele) v existenci pravomocného a účinného stavebního povolení.

[21] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 871/21, na který stěžovatel odkazuje v souvislosti s tvrzeným porušením svých práv, se týká skutkově odlišné věci. Vyjádřili nesouhlas se stěžovatelem tvrzeným ztotožněním požárně nebezpečného prostoru s prostorem, ve kterém mohou být dotčena práva ostatních vlastníků. Požárně nebezpečný prostor není jediným prostorem, ve kterém se negativně projeví účinky požáru. Jedná se o prostor kolem hořící stavby, ve kterém je nebezpečí přenesení požáru. Účelem požárně nebezpečného prostoru tak není vymezit prostor, kde dochází k dotčení práv sousedních vlastníků, ale vymezit prostor, ve kterém je zakázáno umísťovat další hořlavé objekty. Práva sousedních vlastníků pak budou dotčena negativními vlivy požáru a jeho samotným hašením i mimo požárně nebezpečný prostor. Stěžovatelem namítaný rozdíl ve vzdálenosti mezi nemovitostmi žalobců a povolovanou stavbou není markantní a nezdůvodňuje jiné posouzení dotčenosti na právech vlastníků rodinných domů. Zásah do veřejných subjektivních práv žalobců je reálný a přímý. Žalobci proto nevystupují v pozici ochránce veřejného zájmu.

pokračování

[22] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona ve znění účinném, od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, *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. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*

[26] Podle § 149 odst. 5 správního řádu, ve znění účinném, od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, *jestliže 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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

[27] Podle odst. 6 téhož ustanovení v témže znění, *nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.*

[28] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti kasační stížností napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že není zřejmé, proč soud nevzal v potaz doručená vyjádření stěžovatele, resp. proč nevyčkal jeho vyjádření k věci samé. Další důvod nepřezkoumatelnosti spatřoval stěžovatel v tom, že není zřejmé, z jakého důvodu soud dospěl k závěru, že žalobci mohou být dotčeni požárně bezpečnostním řešením stavby.

[29] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková

rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí, neboť krajský soud se s veškerou žalobní argumentací vypořádal a své závěry řádně zdůvodnil. Skutečnost, že se krajský soud přímo nevyslovil k vyjádření stěžovatele k návrhu žalobce a) ze dne 16. 3. 2020 na přiznání odkladného účinku nebo předběžného opatření, nezakládá nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku, neboť v situaci, kdy krajský soud rozhodl o věci samé a o tomto návrhu žalobce a) proto již nerozhodoval, nebylo již na místě, aby se vypořádával s vyjádřením stěžovatele k tomuto návrhu žalobce a). Stěžovatelem spatřovaný důvod nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném zdůvodnění dotčení žalobců požárně bezpečnostním řešením stavby řešením stavby rovněž není dán, neboť krajský soud tento svůj závěr v bodu 63 rozsudku dostatečně zdůvodnil, když konstatoval, že nedostatečné zhodnocení požární bezpečnosti stavby se potenciálně může promítnout do vlastnických práv žalobců, neboť nelze vyloučit, že by jejich nemovitost ve vzdálenosti 6 m a 30 m od sporné stavby mohly být jejím případným požárem dotčeny.

[31] K námitce stěžovatele, v níž s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 871/21, krajskému soudu vytýká, že ve věci rozhodl, aniž by vyčkal vyjádření stěžovatele k věci samé, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že právní předchůdce stěžovatele v postavení stavebníka, resp. osoby zúčastněné na řízení R. A. přípisem ze dne 10. 12. 2020 požádal krajský soud o zaslání žaloby. Krajský soud této žádosti vyhověl a zaslal mu poučení, žalobu, vyjádření k žalobě a repliku. Tyto písemnosti mu byly doručeny dne 14. 12. 2020. Přípisem ze dne 22. 12. 2020 R. A. soudu sdělil, že jakožto stavebník uplatňuje své právo být osobou zúčastněnou na řízení a využívat s tím spojená práva. Přípisem ze dne 12. 1. 2021 se R. A. k věci vyjádřil a podáním ze dne 25. 2. 2021 své vyjádření doplnil. Dne 5. 8. 2021 a 12. 10. 2021 R. A. do soudního spisu nahlédl prostřednictvím svého zmocněnce.

[32] Následně již stěžovatel dne 1. 3. 2022 zaslal krajskému soudu oznámení o uplatnění svých práv jakožto osoby zúčastněné, neboť od R. A. nabytí předmětné nemovitosti spolu se záměrem, který je předmětem stavebního povolení. Ve dnech 8. 3., 9. 3. a 8. 4. 2022 nahlížel do spisu. Dne 14. 4. 2022 se stěžovatel vyjádřil k návrhu žalobce a) na vydání

pokračování

předběžného opatření a návrhu na přiznání odkladného účinku, v němž mimo jiné uvedl, že k meritu věci se vyjádří následně. Poté již krajský soud ve věci dne 19. 4. 2022 rozhodl.

[33] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní předchůdce stěžovatele byl o řízení informován, bylo mu umožněno se k věci vyjádřit a tohoto svého práva využil. Po převodu vlastnictví z R. A. na stěžovatele se stěžovatel stal právním nástupcem R. A. v soudním řízení, a tím i osobou zúčastněnou na řízení. Došlo tedy k singulární sukcesi, v důsledku které stěžovatel vstoupil do řízení na místo R. A. Nejvyšší správní soud ostatně již ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 20/2006 - 129, č. 1601/2008 Sb. NSS), konstatoval, že „[o]sobou zúčastněnou na řízení dle § 34 odst. 1 s. ř. s. je i subjekt, na který přešla příslušná práva a povinnosti i v průběhu řízení před soudem, včetně případů singulární sukcese.“ Ten, kdo nastupuje do řízení na místo dosavadního účastníka řízení, musí přijmout stav řízení, jaký tu je v době jeho nástupu do řízení, to platí přiměřeně i pro osoby zúčastněné na řízení (§ 107a odst. 3, § 107 odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jestliže tedy stěžovatel vstoupil do řízení poté, co se jeho právní předchůdce v postavení osoby zúčastněné na řízení k věci již vyjádřil, je třeba vycházet z toho, že osoba zúčastněná na řízení se již k věci vyjádřila. Nejednalo se tedy o situaci, kdy by stěžovatel nebyl informován o probíhajícím řízení a nebylo mu umožněno vyjádřit se k projednávané věci, jak tomu bylo v nálezu sp. zn. II. ÚS 310/04, na který stěžovatel poukazuje prostřednictvím nálezu téhož soudu ze dne 1. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 871/21. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že stěžovatel měl nejpozději ode dne 1. 3. 2022, kdy zaslal krajskému soudu oznámení o uplatnění svých práv jakožto osoby zúčastněné na řízení, resp. ode dne 8. 3. 2022, kdy poprvé nahlížel do spisu, dostatek času (více jak 5 týdnů) se vyjádřit k věci samé, resp. doplnit vyjádření podané již jeho právním předchůdcem, pokud to považoval za potřebné.

[34] Přestože krajský soud nepochybil, když za dané situace rozhodl, aniž by vyčkal vyjádření stěžovatele k věci samé, s ohledem na to, že stěžovatel v podání ze dne 14. 4. 2022 avizoval své vyjádření samé, se zdejšímu soudu jako vhodnější a ke stěžovateli vstřícnější jeví postup, kdy by stěžovatele vyzval k urychlenému vyjádření, resp. mu k tomu stanovil krátkou lhůtu, neboť krajský soud evidentně hodlal s ohledem na procesní stadium věci a návrh žalobce a) na přiznání odkladného účinku nebo předběžného opatření ve věci urychleně rozhodnout.

[35] Rozhodující důvod pro zrušení výroku a) rozhodnutí žalovaného bylo neodstranění vad závazného stanoviska HZS. Došlo totiž k tomu, že GŘ HZS ve svém sdělení ze dne 26. 7. 2019 shledalo, že předložené požárně bezpečnostní řešení není podle § 41 odst. 4 vyhlášky o požární prevenci dostatečným podkladem pro posouzení požární bezpečnosti navrhovaných bytových domů a nejsou zde řádně a dostatečně řešeny technické podmínky požární ochrany. GŘ HZS však na základě svého výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona dospělo k závěru, že nemůže závazné stanovisko HZS zrušit ani změnit, jelikož již uplynula lhůta jednoho roku od jeho vydání. Tento výklad krajský soud vyhodnotil jako nezákonný. Jak bude dále uvedeno, na existenci tohoto důvodu pro zrušení rozhodnutí žalovaného argumentace stěžovatele nic nemění. Nelze proto stěžovateli přisvědčit ani v tom, že nevyčkání na jeho vyjádření zatížilo řízení před krajským soudem vadou

mající vliv na rozhodnutí o věci.

[36] Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že požárně nebezpečný prostor nezasahuje na pozemky žalobců, představuje pouze jeden z aspektů komplexní problematiky požární bezpečnosti předmětné stavby. Požárně nebezpečný prostor je relevantní především z hlediska vymezení odstupových vzdáleností mezi stavbami z hlediska požární bezpečnosti. O správnosti vymezení požárně nebezpečného prostoru lze navíc mít vážné pochyby v situaci, kdy GŘ HZS v uvedeném sdělení mimo jiné uvedlo, že v požárním řešení stavby nejsou dostatečným způsobem stanoveny odstupové vzdálenosti a provedeno vymezení požárně nebezpečného prostoru. Dále nejsou uvedeny požárně nebezpečné prostory stávajících okolních staveb a jejich vzdálenosti od posuzovaných objektů bytových domů. Není tedy provedeno dostatečné zhodnocení odstupových vzdáleností od stávajících okolních staveb a jejich případný vliv na navrhovanou stavbu. Ve sdělení GŘ HZS ze dne 26. 7. 2019 jsou navíc uvedeny další vady požárně bezpečnostního řešení stavby. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatele ohledně požárně nebezpečného prostoru nevyvrací závěr krajského soudu, že nedostatečné hodnocení požární bezpečnosti stavby se potenciálně může promítnout do vlastnických práv žalobců.

[37] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že je rozdíl mezi posouzením dotčení na právech prováděním stavby a posouzením dotčením požárně bezpečnostním řešením stavby. Jedná se totiž vskutku o odlišné působení posuzované stavby na práva vlastníků okolních nemovitostí. Nejvyšší správní soud zjistil k námitce stěžovatele o nesprávnosti skutkového zjištění krajského soudu ohledně vzdálenosti mezi povolovanou stavbou bytových domů a nemovitostmi žalobců z Katastrálního situačního výkresu C.03 ze dne 3. 8. 2017, který je jako součást projektové dokumentace v měřítku 1:500 založen ve spisech správních orgánů, že vzdálenost mezi pozemkem žalobců b) a c) parc. č. XD v k. ú. B. a stavebním objektem SO05 činí přibližně 8 m, vzdálenost mezi rodinným domem těchto žalobců na pozemku X v k. ú. B. a tímto stavebním objektem činí přibližně 15 m. Vzdálenost mezi pozemkem žalobce a) p. č. XE v k. ú. B. a stavebním objektem SO02 C činí přibližně 37 m, vzdálenost mezi rodinným domem žalobce a) na pozemku p. č. X v k. ú. B. a tímto stavebním objektem činí přibližně 65 m. Tyto vzdálenosti se tedy vskutku liší od vzdáleností, z nichž vycházel krajský soud při posouzení věci (6 m a 30 m). Přinejmenším vzdálenost cca. 8 m mezi pozemkem žalobců b) a c) a povolovanou stavbou čtyřpodlažního bytového domu nicméně Nejvyšší správní soud považuje za natolik krátkou, že skutečně nelze vyloučit dotčení práv těchto žalobců požárně bezpečnostním řešením stavby, resp. případným požárem. K tomuto závěru není třeba vyhotovovat odborné vyjádření či posudek, neboť to, že ohrožení případným požárem a jeho hašením je na takto krátkou vzdálenost dáno, považuje Nejvyšší správní soud za obecně známou skutečnost. Závěr krajského soudu o možném ohrožení nemovitostí žalobců b) a c) požárem ze sporné stavby proto ob stojí.

[38] V případě žalobce a) činí vzdálenosti mezi jeho pozemkem a povolovanou stavbou 37 m. Tuto vzdálenost již považuje Nejvyšší správní soud za hraniční z hlediska možného dotčení práv požárně bezpečnostním řešením stavby a spíše se přiklání k tomu,

pokračování

že na takovou vzdálenost již ohrožení požárně bezpečnostním řešením stavby není zcela zjevné. Vzhledem k tomu, že došlo ke spojení věcí, žaloby obsahují totožnou argumentaci a vzdálenost mezi nemovitostí žalobců b) a c) od stavby je natolik krátká, že vskutku nelze vyloučit dotčení případným požárem stavby, ob stojí ve vztahu k posouzení věci jako celku závěr krajského soudu o ohrožení vlastnictví žalobců případným požárem, resp. dotčení jejich vlastnických práv požárně bezpečnostním řešením stavby. Na tom již nic nemění, zda je toto ohrožení, resp. dotčení na právech dané také v případě žalobce a). Přinejmenším ve vztahu k žalobcům b) a c) tedy platí, že mohou být stavebním povolením (rozhodnutím žalovaného), konkrétně z důvodu požárně bezpečnostního řešení dotčeni na svých veřejných subjektivních právech, a nelze proto přisvědčit námitce stěžovatele, v níž tvrdí opak.

[39] Krajský soud v bodu 58 kasační stížností napadeného rozsudku konstatoval, že 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 k tomuto závěru vedly. Nereaguje na vady vytčené GŘ HZS původnímu požárně bezpečnostnímu řešení stavby a nelze z něj seznat, zda byly tyto vady odstraněny. Nejvyšší správní soud se po zhodnocení obsahu tohoto závazného stanoviska a sdělení GŘ HZS ze dne 26. 7. 2019 s tímto závěrem krajského soudu plně ztotožňuje.

[40] V odůvodnění závazného stanoviska HZS ze dne 30. 7. 2019 je totiž uvedeno, že HZS Středočeského kraje vycházela při jeho vydání z požárně bezpečnostního řešení zpracovaného J. M., datum zpracování 7/2019. Dále je v něm uvedeno pouze následující: „Posouzením předložené projektové dokumentace dle ustanovení § 46 odst. 1 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., v rozsahu výše uvedených podkladů dospěl HZS Středočeského kraje k závěru, že požárně bezpečnostní řešení splňuje obsahové náležitosti dle ustanovení § 41 vyhlášky o požární prevenci. Z obsahu posouzeného požárně bezpečnostního řešení vyplývá, že jsou splněny technické podmínky požární ochrany kladené na danou stavbu vyhláškou č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb.“

[41] GŘ HZS přitom ve svém sdělení ze dne 26. 7. 2019 k žádosti o přezkoumání závazného stanoviska vytýká předloženému požárně bezpečnostnímu řešení stavby (dále též „PBŘ“) celou řadu nedostatků v rozporu s § 41 odst. 2 písm. b), c), d), e), f), g), h), j) a l) vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci).

[42] Poukázalo na nedostatečný popis stavby z hlediska stavebních konstrukcí. Uvedlo, že v návaznosti na hodnocení požární odolnosti nosných konstrukcí střech není z požárně bezpečnostního řešení jasné, zda jsou objekty zastřešeny sedlovou střechou s dřevěnou nosnou konstrukcí v celém jejich rozsahu nebo jsou v místě chráněné únikové cesty zastřešeny i plochou střechou s železobetonovou nosnou konstrukcí, jelikož v požárně bezpečnostním řešení jsou uvedeny obě varianty. Dále není dostatečně uvedeno rozdělení

stavby do požárních úseků. V rámci rozdělení stavby do požárních úseků je uveden jejich výčet, ve kterém však nejsou uvedeny požární úseky šachet sloužící pro odkouření plynových kotelen, větrání chráněných únikových cest a rozvod elektroinstalací. Grafické označení hranic požárních úseků bytů v půdoryse 5. nadzemního podlaží bytových domů sekce E, F a G obsahuje nepřesnosti a nekoresponduje s vymezením požárních úseků popsáním v textové části. V požárně bezpečnostním řešení není dostatečně stanoveno požární riziko. U požárních úseků nechráněných únikových cest není stanoveno výpočtové požární zatížení p_v a je uvedeno pouze nahodilé požární zatížení p_n . Nejsou dostatečným způsobem zhodnoceny navržené stavební konstrukce z hlediska požární odolnosti. Nejsou dostatečně stanoveny požární odolnosti požárních ucpávek procházejících skrz požárně dělicí konstrukce požárních úseků prodejen N1.10 a N1.11 sekce G. Nejsou zhodnoceny větrací mřížky umístěné v požárně dělicích konstrukcích podle čl. 9.2.5 a 9.2.6 ČSN 73 0810. Mimo chráněné únikové cesty se nosné konstrukce střech nacházejí nad stropy bez požární odolnosti, a nosné konstrukce střech tak musí samy splnit požadovanou požární odolnost. Nejsou dostatečným způsobem zhodnoceny navržené stavební hmoty z hlediska stupně hořlavosti. Nejsou stanoveny požadavky na třídu reakce na oheň výplní parapetů a teras, plnicích funkcí balkónů či lodžii.

[43] V požárně bezpečnostním řešení dále dle GRH HZS není dostatečným způsobem zhodnocena evakuace osob a vybavení únikových cest. V bytových domech sekce B, D, E, F a G není navržen dostatečný počet chráněných únikových cest. V PBŘ je rozpor ve zhodnocení větrání chráněných únikových cest typu B. Není dostatečně zhodnocena šířka únikových cest, chybí uvedení jejich skutečné šířky. V požárních úsecích sklepů v bytových domech sekce E a F jsou překročeny mezní délky nechráněných únikových cest vedoucích do chráněných únikových cest nebo přímo na venkovní prostranství, např. únik ze sklepní kóje 3.00.SK.38 v sekci E a ze sklepní kóje 5.00.SK.49 v sekci F. Z požárních úseků sklepů v sekci D a E se uniká do chráněných únikových cest dveřmi otvíranými proti směru úniku, což je v rozporu s čl. 9.13.2 ČSN 73 0802.

[44] V požárně bezpečnostním řešení taktéž nejsou dostatečným způsobem stanoveny odstupové vzdálenosti a provedeno vymezení požárně nebezpečného prostoru. Dále nejsou uvedeny požárně nebezpečné prostory stávajících okolních staveb a jejich vzdálenosti od posuzovaných objektů bytových domů. Není tedy provedeno dostatečné zhodnocení odstupových vzdáleností od stávajících okolních staveb a jejich případný vliv na navrhovanou stavbu.

[45] Dále není dostatečným způsobem zhodnocena přístupová komunikace k posuzovaným objektům bytových domů a technická zařízení stavby z hlediska požadavků požární bezpečnosti. Nejsou zhodnoceny zásady větrání plynových kotelen podle kap. 6 ČSN 07 0703. Nejsou stanoveny podmínky umístění tepelných soustav a zařízení v bezpečné vzdálenosti od výrobků třídy reakce na oheň B až F. Není jednoznačně stanoveno, jakými zařízeními bude vzduchotechnické potrubí skutečně vybaveno pro zabránění šíření požáru do sousedních požárních úseků v případě požáru. Na základě výše uvedených nedostatků GRH HZS uzavřelo, že předložené řešení požární bezpečnosti není v souladu s § 41 odst. 4 vyhlášky o požární bezpečnosti.

pokračování

[46] Přílehlavý je rovněž závěr krajského soudu, že 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 změnou účelu užívání některých bytových jednotek na sušárny tak, aby maximálně počet bytových jednotek chráněných jednou únikovou cestou nebyl větší než 12.

[47] K poukazu stěžovatele na stanovisko J. M. a znalecký posudek Ing. Josefa Setničky Nejvyšší správní soud uvádí, že pro posouzení věci z hlediska odstranění vad v požární bezpečnosti stavby je rozhodující, že GŘ HZS se postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu nevyjádřilo, zda jím zmíněné vady byly odstraněny a nepotvrdilo závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019. Nelze totiž v průběhu odvolacího řízení vady vytýkané nadřízeným správním orgánem závaznému stanovisku podřízeného orgánu odstranit dalším závazným stanoviskem podřízeného správního orgánu, které již není posouzeno nadřízeným správním orgánem. V projednávané věci navíc, jak již bylo uvedeno, ze závazného stanoviska HZS ze dne 30. 7. 2019 ani nevyplývá, že by vady v požární bezpečnosti stavby vytýkané GŘ HZS byly odstraněny, resp. jakým způsobem. Za této situace, kdy není znám názor nadřízeného správního orgánu (GŘ HZS), nelze než konstatovat, že závazné stanovisko HZS ze dne 30. 7. 2019, ani stěžovatelem zmíněné stanovisko Jitky Moravcové a znalecký posudek Ing. Josefa Setničky nemohou zhojit vadu řízení spočívající v nedodržení procesního postupu dle § 149 odst. 5 správního řádu. Za situace, kdy GŘ HZS ve svém sdělení v průběhu odvolacího řízení konstatovalo, že předložené požárně bezpečnostní řešení stavby není v souladu s § 41 odst. 4 vyhlášky o požární bezpečnosti, bylo možné tento závažný nedostatek projektové dokumentace stavby odstranit pouze závazným stanoviskem tohoto správního orgánu. K tomu však v posuzované věci nedošlo.

[48] Za této situace nebylo na místě ohledně zhodnocení odstranění vytýkaných nedostatků původního požárně bezpečnostního řešení z roku 2017 ustanovit znalce, či vyžádat odborné vyjádření, jak se toho stěžovatel domáhá v kasační stížnosti, popř. provést další důkazy stěžovatelem navržené, neboť tento postup by na absenci závazného stanoviska GŘ HZS nic nezměnil. Stěžovatelem navržený postup by rovněž ve svém důsledku znamenal, že Nejvyšší správní soud by zcela nahradil správní orgány, neboť by namísto správního orgánu k tomu kompetentního (GŘ HZS) jako první posuzoval dostatečnost a správnost nového požárně bezpečnostního řešení. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovateli, že krajský soud nesprávně přijal argumenty žalobců o tom, že výhrady GŘ HZS nebyly v PBŘ z roku 2019 napraveny.

[49] Při výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, Nejvyšší správní soud předně uvádí, že žalovaný i GŘ HZS nesprávně dovodily aplikovatelnost právě citovaného ustanovení již z důvodu přehlédnutí přechodných stanovení k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž bylo ustanovení § 4 odst. 9 do stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 vloženo. Článek II. bod 10. zákona č. 225/2017 Sb., v němž jsou

obsažena přechodná ustanovení k novele stavebního zákona, totiž stanoví, že *[s]právní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů*. V posuzované věci bylo stavební řízení zahájeno podáním žádosti [právního předchůdce stěžovatele] o vydání stavebního povolení, a to dne 7. 8. 2017 a je nesporné, že ke dni účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., tj. k 1. 1. 2018 toto správní řízení nebylo pravomocně skončeno, protože se tak stalo až právní mocí napadeného rozhodnutí žalovaného, tedy dne 17. 12. 2019 (dle doložky vyznačené na originálu uvedeného rozhodnutí založeném ve spise žalovaného). Je tedy zřejmé, že na stavební řízení, včetně řízení odvolacího, které zahrnuje i potvrzení či změnu závazného stanoviska HZS napadeného v rámci odvolacích námitek, mělo být aplikováno přechodné ustanovení obsažené v čl. II bod 10. zákona č. 225/2017 Sb., podle něž mělo být postupováno dle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, které sporné ustanovení § 4 odst. 9 neobsahovalo. Jakkoli ani krajský soud při posouzení věci tuto neaplikovatelnost § 4 odst. 9 stavebního zákona *ratione temporis* nezohlednil, nelze z tohoto důvodu považovat napadený rozsudek za nezákonný, neboť krajský soud ve výsledku dospěl ke správnému názoru o neaplikovatelnosti § 4 odst. 9 stavebního zákona, a to na základě správné úvahy.

[50] Nejvyšší správní soud potvrzuje názor krajského soudu, že správní řád umožňuje dvě formy „přezkumu“ závazného stanoviska (v širším smyslu), a to v procesu potvrzení či změny závazného stanoviska v odvolacím řízení podle § 149 odst. 4 ve znění účinném do 31. 12. 2017 (resp. odst. 5 ve znění účinném do 31. 12. 2020, od 1. 1. 2021 se jedná o § 149 odst. 7) a v přezkumném řízení (přezkum ve vlastním smyslu slova) podle § 149 odst. 5 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (resp. odst. 6 ve znění účinném do 31. 12. 2020, poté je ustanovení shodného znění označeno jako § 149 odst. 8). Na předmětné řízení zahájené před 1. 1. 2018, které nebylo před tímto datem pravomocně skončeno, měl být aplikován správní řád ve znění účinném do 31. 12. 2017 (čl. XLII bod 1. zákona č. 225/2017 Sb.).

[51] Žalobci v rámci svého odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního úřadu zpochybnili zákonnost a správnost závazného stanoviska HZS ze dne 8. 9. 2017, které bylo podkladem tohoto rozhodnutí. V odvolacím řízení proto bylo na místě postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu, tj. předložit jej spolu se závazným stanoviskem nadřízenému orgánu dotčeného orgánu a vyčkat vydání závazného stanoviska nadřízeného orgánu o změně či potvrzení zpochybněného závazného stanoviska HZS. Tomuto postupu § 4 odst. 9 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 nebrání, resp. nebránil by, ani kdyby byla na věc aplikovatelná právní úprava účinná od 1. 1. 2018. Aplikace druhé věty § 4 odst. 9 stavebního zákona by v těchto případech znamenala, že by po uplynutí jednorozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývající z nezákonného závazného stanoviska. Nejvyšší správní soud považuje stejně jako krajský soud za nepřípustné, aby se žádný správní orgán věcně nevypořádal s řádně uplatněnými odvolacími námitkami, resp. aby nebylo možné v případě jejich důvodnosti zjednat nápravu. Takovýto postup by totiž byl v rozporu s veřejným zájmem na povolování pouze řádně posouzených staveb z příslušných hledisek a v neposlední řadě rovněž v rozporu

pokračování

se zásadou legality, materiální pravdy a rovněž s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces a ochranu vlastnického práva.

[52] Také doktrína zastává názor, že § 4 odst. 9 stavebního zákona se nevztahuje na potvrzení či změnu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu (účinného od 1. 1. 2018). Nejvyšší správní se plně ztotožňuje se závěry uvedenými v článku Josefa Vedrala (VEDRAL, J., K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin. 3/2017), v němž v první řadě zmínil, že úprava § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona je pozměňovacím návrhem přijatým v Poslanecké sněmovně. Chybí k němu důvodová zpráva a ani ze záznamů z projednávání návrhu zákona nelze vyčíst, jaké byly důvody přijetí této úpravy a jaké byly úmysly jejích tvůrců. Autor dospěl k závěru, že z obsahu úpravy obsažené v § 4 odst. 9 stavebního zákona a ze vzájemného vztahu této úpravy k úpravě přezkumu závazných stanovisek ve správním řádu vyplývá, že jde o speciální úpravu pouze k § 149 odst. 6 správního řádu, zatímco proces upravený v § 149 odst. 5 správního řádu zůstal touto úpravou nedotčen. Tento závěr opřel o několik důvodů. V první řadě uvedl, že ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona odkazuje na § 149 odst. 4 správního řádu, v němž od 1. 1. 2018 není upraven žádný postup, v rámci kterého by bylo možné rušit nebo měnit závazné stanovisko („přezkum“).

[53] Navázal, že v § 4 odst. 9 stavebního zákona se upravuje zvláštní způsob změny nebo zrušení nezákonného závazného stanoviska. V případě potvrzení či změny závazného stanoviska v odvolacím řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se ale na rozdíl od přezkumu dle odst. 6 hodnotí závazné stanovisko jako takové, tzn. nejen zákonnost ale i věcná správnost. Bylo by z praktického hlediska procesně neuskutečnitelné, pokud by se dospělo k závěru, že postup dle § 149 odst. 5 správního řádu je úpravou obsaženou v § 4 odst. 9 stavebního zákona vyloučen, jen pokud jde o přezkum zákonnosti závazného stanoviska, nikoli však, jde-li o vypořádání námitek jeho věcné nesprávnosti, tedy že v důsledku omezení vyplývajících z § 4 odst. 9 stavebního zákona se tento postup vztahuje jen na případnou nezákonnost, nikoliv však též na případnou věcnou nesprávnost posuzovaného závazného stanoviska.

[54] Dalším důvodem, ze kterého vyplývá, že úprava obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona vylučovala jen úpravu obsaženou v § 149 odst. 6 správního řádu, je druhá věta tohoto odstavce. Výsledkem postupu nadřízeného dotčeného orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu, při kterém se v rámci odvolacího řízení potvrzuje nebo mění závazné stanovisko, je úkon nadřízeného správního orgánu, který je z obsahového i formálního hlediska opět závazným stanoviskem. *„S tím je z procesního hlediska neslučitelná úprava, která pro účely přezkumu závazného stanoviska odkazuje na přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení, čímž se propůjčuje úkonu přezkoumávajícího orgánu formu rozhodnutí, které je výsledkem přezkumného řízení.“* (viz cit. odborný článek).

[55] Dalším důvodem, pro který je třeba § 4 odst. 9 stavebního zákona pokládat za speciální ustanovení pouze k § 149 odst. 6 správního řádu, je skutečnost, že v § 4 odst. 9 stavebního zákona se mluví o zrušení nebo změně nezákonného závazného stanoviska

dotčeného orgánu, ale v případě podle § 149 odst. 5 správního řádu nejde o postup, jehož výsledkem by mohlo být zrušení nebo změna závazného stanoviska, nýbrž pouze potvrzení nebo změna.

[56] Pokud by ustanovení o lhůtě jednoho roku pro zahájení přezkumného řízení mělo platit i pro postup v odvolacím řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, mohlo by to (přínejmenším v některých řízeních) vést k absurdnímu závěru, že takové hodnocení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení již není možné vzhledem k uplynutí času, a to navzdory tomu, že odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem bude směřovat proti obsahu závazného stanoviska. *„Zejména ve složitých správních řízeních lhůta jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu často uplyne dříve, než bude vydáno prvostupňové rozhodnutí, které je oním závazným stanoviskem podmíněno, případně alespoň dříve, než bude o odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodovat odvolací orgán, který může o odvolání rozhodnout jen na základě posouzení závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem toho orgánu, který závazné stanovisko vydal, pokud odvolání směřuje, ať již výlučně nebo mimo jiné, proti obsahu závazného stanoviska. Pokud by mělo platit, že po uplynutí jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska už nelze obsah tohoto stanoviska v rámci odvolacího řízení s ohledem na úpravu v § 4 odst. 9 stavebního zákona přezkoumávat, vedl by takový výklad a z něj vycházející praxe k nepřipustné a ničím neodůvodněné diskriminaci některých účastníků správních řízení odporující § 7 odst. 1 věty první a koneckonců i § 2 odst. 4 správního řádu, neboť v některém správním řízení by odvolací orgán o odvolání rozhodoval ještě před uplynutím jednorocní lhůty od vydání závazného stanoviska a pak by ho bylo možné v rámci odvolacího řízení přezkoumávat, zatímco v jiném odvolacím řízení by o odvolání rozhodoval již po uplynutí této lhůty, a pak by závazné stanovisko přezkoumávat možné nebylo. Taková situace by ostatně mohla nastat i v rámci jednoho správního řízení, neboť všechna závazná stanoviska nebudou vydána ve stejný den a lhůty pro jejich přezkum na základě § 4 odst. 9 stavebního zákona by končily různě, takže některá závazná stanoviska by v rámci odvolacího řízení bylo možné ještě přezkoumat a jiná už ne, což by byl další nejen absurdní ale hlavně diskriminační důsledek takového výkladu. Ten, kdo podá včasné a přípustné odvolání, má procesní subjektivní právo na to, aby se o jeho odvolání rozhodovalo stejným způsobem jako o odvolání každého jiného účastníka řízení, který podal včasné a přípustné odvolání. Průběh odvolacího řízení a postup odvolacího orgánu se nemůže lišit podle toho, jaká lhůta uplynula od vydání toho kterého závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí posuzovaného v odvolacím řízení, ale všechna odvolací řízení musejí probíhat podle stejných pravidel.“* (cit. článek J. Vedrala).

[57] V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že věta druhá § 4 odst. 9 stavebního zákona míří pouze na případy, kdy lze závazné stanovisko přezkoumat bez toho, že by bylo napadeno odvolací námitkou, tj. na přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení, nikoli na případ, o který se jednalo v posuzované věci, kdy žalobci v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního úřadu brojili rovněž proti závaznému stanovisku a bylo proto na místě postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu. Také Nejvyšší správní soud považuje za ústavně konformní výklad, že zvláštní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona se nedotýká posouzení závazného stanoviska v odvolacím

pokračování

řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu a časově jej nelimituje. Jako pomocný argument lze poukázat též na další vývoj právní úpravy, kdy další novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., poněkud zavádějícím způsobem formulované ustanovení § 4 odst. 9, které „zmátlo“ v posuzované věci správní orgány, bylo upraveno novou formulací obsaženou v § 4 odst. 11 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2021 s obdobným obsahem, avšak nyní již jednoznačně směřující pouze k přezkoumání zákonnosti závazného stanoviska v přezkumném řízení.

[58] Výše uvedené závěry nezpochybňuje ani poukaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2020 - 54, který dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 věta poslední stavebního zákona neumožňuje přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu po uplynutí lhůty podle § 96 správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud v tomto rozsudku nepřihlédl ke všem výše uvedeným skutečnostem v souvislostech, které je třeba zohlednit při aplikaci § 4 odst. 9 stavebního zákona na přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 5 a 6 správního řádu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvodná není ani námitka stěžovatele o pochybení krajského soudu při výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona. Krajský soud se namísto toho správně opřel o rozsudek téhož krajského soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 34/2019 - 91, který byl v rámci sjednocovací činnosti tohoto soudu schválen plénem Nejvyššího správního soudu jako správný a publikován pod č. 4142/2021 Sb. NSS.

[59] K argumentaci stěžovatele, že zrušením rozhodnutí žalovaného krajským soudem došlo k narušení principu právní jistoty, jakož i dobré víry stavebníka (stěžovatele) v existenci pravomocného a účinného stavebního povolení, Nejvyšší správní soud uvádí, že zrušením výroku a) rozhodnutí žalovaného do práv stěžovatele vyplývajících z rozhodnutí žalovaného nepochybně zasaženo bylo, neboť stěžovatel tato práva pozbyl. Nejvyšší správní soud má pochopení pro ekonomicky složitou situaci stěžovatele, popsanou v návrhu na přiznání odkladného účinku stížnosti, která nastala v důsledku zrušení výroku a) rozhodnutí žalovaného. Zrušení rozhodnutí žalovaného však představuje právem předpokládaný zásah v důsledku soudního přezkumu, neboť byla zjištěna výše popsaná závažná vada při vypořádání námitek žalobců ohledně závazného stanoviska mající za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Jedná se tudíž o opodstatněný zásah do právní sféry stěžovatele, k němuž krajský soud přistoupil v zájmu ochrany práv žalobců. Nejvyšší správní soud dodává, že ochranu vlastníků sousedních nemovitostí a veřejnosti zajištěním požární bezpečnosti staveb nelze chápat jako marginální či pouze formální aspekt staveb, nýbrž jako součást smyslu a účelu veřejného stavebního práva od jeho počátku.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[60] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[61] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšní žalobci mají právo na náhradu odměny právního zástupce za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 7. 2022), podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3.100 Kč. S ohledem na skutečnost, že zástupkyně žalobců společně zastupovala tři žalobce, náleží za každého ze žalobců odměna snižená o 20% podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 14.880 Kč. Žalobci se dále prostřednictvím své zástupkyně dne 26. 5. 2022 vyjádřili k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za tento úkon náleží každému ze žalobců náhrada odměny zástupkyně ve výši jedné poloviny standardní mimosmluvní odměny, tj. 1.240 Kč [§ 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], celkem tedy 3.720 Kč. Odměna zástupkyně žalobců tak činí celkem 18.600 Kč. Dále zástupkyni žalobců náleží ke každému z těchto dvou úkonů právní služby náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 900 Kč, a celkem tedy odměna a náhrada hotových výdajů činí 19.500 Kč. Jelikož zástupkyně žalobců nedoložila, že je plátkyní DPH, odměna a náhrada hotových výdajů se o částku odpovídající této dani nezvyšuje. Celkově tedy je stěžovatel, který nebyl ve věci úspěšný, povinen zaplatit na nákladech řízení o kasační stížnosti každému ze žalobců a), b) a c) 6.500 Kč, celkem tedy 19.500 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupkyně.

[62] Žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné uplatnitelné náklady řízení.

[63] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení II) a III) žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto tyto osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 16. srpna 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu