



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **P. J.**, narozen X
bytem X
zastoupený advokátkou Mgr. Lucií Stejskalovou
sídlem Heršpická 813/5, 639 00 Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna, Odbor územního a stavebního řízení**
sídlem Malinovského nám. 3, 601 67 Brno

za účasti: **I. Mgr. L. J.**, narozen X
bytem X
II. MUDr. Z. J., narozena X
bytem X
oba zastoupeni advokátem Mgr. Petrem Vodehnalem
sídlem Viktora Huga 377/4, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2020, č. j. MMB/0506142/2020, sp. zn. OUSR/MMB/0175201/2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2020, č. j. MMB/0506142/2020, sp. zn. OUSR/MMB/0175201/2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám jeho zástupkyně, Mgr. Lucie Stejskalové, advokátky se sídlem Brno, Heršpická 813/5, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu města Brna, Odboru územního a stavebního řízení, ze dne 11. 12. 2020, č. j. MMB/0506142/2020, sp. zn. OUSR/MMB/0175201/2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání žalobce proti společnému povolení vydanému Úřadem městské části města Brna, Brno-Medlánky, Stavební úřad (dále je „stavební úřad“), č. j. MCBMED/00359/2020 Nos, sp. zn. ÚS/03377/2019, ze dne
2. 10. 2. 2020 (dále jen „společné povolení“), kterým stavební úřad vydal stavebníkům společné územní a stavební povolení na stavbu „*Novostavba rodinného domu-X, poz.p.č. X k.ú. M.*“ (dále jen „rodinný dům“).

II. Obsah žaloby

3. Žalobce brojí proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu, neboť toto rozhodnutí nespočívá na všech faktech, nesprávně poměřuje jednotlivé chráněné zájmy, je obsahově vadné a nepřezkoumatelné a nevypořádalo všechny odvolací důvody.
4. Žaloba zaprvé napadá nesprávné vyhodnocení jednání Ing. R. na ústním jednání ze dne 7. 1. 2020 (dále jen „ústní jednání“), které stavební úřad vyhodnotil jako odklizení námitek a připomínek žalobce, tedy souhlas se stavbou, ačkoliv se dle názoru žalobce jednalo pouze o doplnění námitek a připomínek. Žalobce rovněž tvrdí, že nebyl řádně předem poučen o tom, co bude součástí ústního jednání.
5. Dle žalobce se napadené rozhodnutí nevypořádává s posouzením nedodržení § 76 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), dle kterého je každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo souhlasu, povinen být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Stavební úřad dle žalobce nevzal v potaz zejména to, že na pozemek žalobce míří všechna hlavní okna rodinného domu ze všech podlaží, dále že okna v druhém podlaží mají nadstandardní rozměry, a to, že rovnou střechu mohou obyvatelé domu užívat, a tím navyšovat pohledové imise na pozemek žalobce.
6. Žalobce také uvádí, že napadené rozhodnutí se nevypořádalo s odvolacími důvody uvedenými v oddílu „IV. Zhoršení poměrů během výstavby“, v oddílu „VI. Geologie“ a v oddílu „VII. Vady podkladů a spisové dokumentace, další vady řízení“. Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť se k těmto odvolacím bodům Odbor územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna (dále jen „OÚSŘ MMB“) ve většině případů nevyjádřil buď vůbec nebo vyjádřil nedostatečně.

7. Žalobce je dále přesvědčen, že nedošlo ke správnému zhodnocení toho, která patra rodinného domu jsou podzemní, což vede k chybnému výpočtu indexu podlahové plochy (dále jen „IPP“). Z tohoto důvodu je pak závazné stanovisko OÚPR MMB ze dne 19. 6. 2019, č. j. MMB/0453199/2018/Krš (dále jen „závazné stanovisko OÚPR MMB“), tak i přezkumné závazné stanovisko Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „OÚPSŘ KÚ JMK“) ze dne 23. 9. 2020 č. j. JMK 133879 OÚPSŘ (dále jen „přezkumné závazné stanovisko“), nesprávné. Nesprávnost těchto dvou závazných stanovisek žalobce spatřuje i v tom, že při výpočtu úřady špatně posoudily, které pozemky jsou pro výpočet disponibilní a které nikoliv.
8. Dle žalobce OÚPSŘ JMK tvrdí, že je návrh rodinného domu akceptovatelný pouze proto, že nahrazuje již existující objekt bydlení. Žalobce upozorňuje na to, že záměr rodinného domu sice nebude zvyšovat plochu zastavěnou, bude však navyšovat plochu podlahovou (z jednopodlažní budovy bude budova třípodlažní). Rovněž dle žalobce není pravdivé tvrzení OÚPSŘ KÚ JMK, že dojde ke zkapacitnění stávající veřejné komunikace z důvodu navržené poježděné plochy, neboť ta se bude nacházet na soukromém pozemku a nebude tak přístupná veřejnosti.
9. Nakonec žalobce uvádí, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími důvody proti dalším podkladům řízení. Žalobce konkrétně v rámci odvolání brojil proti vyjádření Úseku dopravy ÚMČ města Brno, Brno-Medlánky č.j. MCBMED/02751/2019 ze dne 5. 9. 2019 a proti souhlasnému stanovisku Brněnských vodáren a kanalizací, a. s. ze dne 19. 11. 2018. Na tyto námitky napadené rozhodnutí nijak nereagoje.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2021 uvedl, že se s argumentací uvedenou v žalobě neztotožňuje. K interpretaci jednání Ing. R. uvádí, že jak dle žalovaného, tak i dle stavebního úřadu je z protokolu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. ÚS/03377/2019, č. j. MCBMED/00058/2020/Nos (dále jen „protokol z ústního jednání“), zřejmé, že Ing. R. uzavřel dohodu o dříve uplatněných námitkách žalobce a v té souvislosti byl žalovaný plně vázán zásadou koncentrace řízení.
11. K namítanému porušení § 76 odst. 2 stavebního zákona žalovaný uvádí, že nalézací správní orgány stavbu vyhodnotily plně v souladu s požadavky § 94o odst. 1 a 2 stavebního zákona a že námitka týkající se pohledových imisí nebyla uplatněna v koncentrační lhůtě.
12. Co se týče námitek ohledně zhoršení poměrů během výstavby žalovaný uvádí, že se těmito zabýval na straně 11 svého rozhodnutí. S námitkami týkajícími se geologie se žalovaný vypořádal s odkazem na projektovou dokumentaci a s odkazem na inženýrsko-geologický a hydrologický průzkum. K okruhu námitek ohledně vad podkladů a spisové dokumentace žalovaný uvádí, že se tímto okruhem zabýval a neshledal žádný důvod pro zrušení rozhodnutí.
13. Nakonec k namítané nezákonnosti závazného stanoviska a přezkumného závazného stanoviska žalovaný uvádí, že není kompetentní k tomu, aby přezkoumal soulad těchto stanovisek s územním plánem města Brna.

IV. Vyjádření OÚPSŘ KÚ JMK

14. Krajský úřad ve svém vyjádření k žalobě ze dne 3. 3. 2020, sp. zn. SJMK 67942/2020 OÚPSŘ, č. j. JMK 35068/2021 OÚPSŘ, uvádí, že při posuzování IPP postupoval dle závazné části územního plánu města Brna, dle které jsou obě podlaží rodinného domu podlažími podzemními.
15. Dle žalobce OÚPSŘ KÚ JMK tvrdí, že „*Stavební záměr je akceptovaný pouze proto, že nahrazuje jiný existující objekt bydlení č.p. 283, aniž by zvětšil jeho zastavěnou plochu a přispívá do jisté míry ke zkapacitnění stávající komunikace navrženou pojízdnou plochou před uličním průčelím.*“ Toto tvrzení je podle něj vytržené z kontextu. OÚPSŘ KÚ JMK v přezkumném závazném stanovisku pouze uvedl, že i přes složitý přístup k nemovitostem v této lokalitě stále vznikají novostavby a že není kompetentní k hodnocení možných negativních vlivů staveb na okolí, vyvolaných nedodržením požadavků na připojování staveb na pozemní komunikace, na dopravní obslužnost, přístup požární techniky apod.
16. Krajský úřad rovněž nesouhlasí s tím, že by pozemky parc. č. XA a XB v k. ú. X nebyly disponibilní, a tím se nezapočítávaly do výpočtu IPP. Dle Regulačního plánu městské části Medlánky (dále jen „regulační plán Medlánky“) se jedná o stavební pozemky, třebaže mají být využívány jako zahrady rodinných domů.

V. Replika žalobce

17. V replice ze dne 6. 8. 2021 žalobce zdůrazňuje, že se ústního jednání nezúčastnil a stanovisko Ing. R. interpretuje pouze z protokolu z ústního jednání. Opakuje, že výklad směřující k tomu, že se Ing. R. snažil o odklizení žalobcových dříve podaných námitek, je nesprávný. Žalovanému dále vytýká, že v napadeném rozhodnutí nereagoval na žalobcem k odvolání doložené prohlášení Ing. R. z 23. 2. 2020 a neprovedl jej jako důkazní prostředek.
18. Na žalobní bod, týkající se nesouladu napadeného rozhodnutí s § 76 odst. 2 stavebního zákona, nenabídl dle názoru žalobce žalovaný žádnou protiargumentaci.
19. K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu neposouzení odvolacích námitek v oblasti zhoršení poměrů během výstavby uvádí, že tyto námítky v odvolání měly rozsah celé jedné strany, zatímco žalovaný se k nim vyjádřil pouze na třech řádcích. Odvolací námítky týkající se geologie žalovaný souhrnně odmítá s poukazem na geologický a hydrogeologický průzkum ze dne 23. 5. 2016. Dle žalobce však žádný geologický a hydrogeologický průzkum nebyl součástí spisu. Žalovaný se řádně nevypořádal ani s námitkami ohledně vad podkladů a spisové dokumentace.
20. Co se týče výpočtu IPP, pak dle žalobce není pravda, že by se OÚPSŘ KÚ JMK v přezkumném závazném stanovisku podrobně zabýval výpočtem hodnoty IPP. V přezkumném závazném stanovisku je pouze uvedeno, že OÚPR MMB akceptuje projektantem předložené hodnoty a že dle názoru OÚPSŘ KÚ JMK jsou všechna podlaží podzemní, tedy IPP = 0.
21. OÚPSŘ KÚ JMK se vymezuje proti tvrzení žalobce ohledně toho, že stavební záměr je akceptovatelný pouze z toho důvodu, že nahrazuje již existující objekt bydlení a že návrh přispívá ke zkapacitnění komunikace, jsou vytržena z kontextu. Dle žalobce se však o tvrzení vytržená z kontextu nejedná, jedná se o tvrzení převzatá ze strany 6 závazného stanoviska, a opakuje, že komunikace nebude veřejně využitelná.

22. Ohledně výpočtu IPP v souvislosti s disponibilní plochou opětovně namítl, že stabilizovaná plocha zeleně dle regulačního plánu Medláanky by se do výpočtu zahrnovat neměla, neboť se nejedná o plochu plnohodnotně stavební, není na ní totiž možné realizovat stavební záměr rodinného domu.

VI. Posouzení věci krajským soudem

23. Na základě včas podané žaloby Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Nesprávné vyhodnocení jednání Ing. R. na ústním jednání

24. Nejprve se soud zabýval zmocněním Ing. R. na ústním jednání a námitkou, že Ing. R. měl jako stavební inženýr na ústním jednání řešit pouze věci technického charakteru (pasportaci).
25. V rámci této části námitek bylo soudu předloženo k posouzení několik otázek, a to jednak vyhodnocení jednání Ing. R. jako uzavření dohody o odklizení námitek a připomínek, namísto pouhého doplnění námitek a připomínek Ing. R., který na ústním jednání řešil pouze pasportizaci, která se v námitkách ze dne 18. 12. 2019 vůbec neobjevuje. Dále bylo předloženo tvrzení žalobce, že nevěděl o možnosti uzavření smíru během ústního jednání, a proto zvolil zastoupení Ing. R. Zároveň brojil i proti obsahu protokolu, ze kterého plyne, že požadavky na pasportizaci nijak neodklízejí námitky ohledně ohrožení nemovitostí nebo ohledně zvýšené prašnosti a hlučnosti, k čemuž odkázal i na prohlášení Ing. R. ze dne 23. 2. 2020. Namítl i to, že měl být poučen v souladu s § 4 odst. 2 a 3 správního řádu v oznámení o zahájení společného řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 18. 11. 2019, č. j. MCBMED/03694/2019/Nos, o tom, že předmětem ústního jednání spojeného s ohledáním na místě bude i pokus o smírné řešení námitek a o tom, jaké dopady takový smír, zejména na již podané námitky, má.
26. Uvedené námitky nejsou důvodné.
27. Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona může účastník řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřihlíží.
28. Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, nepřihlíží.

29. Podle § 114 odst. 3 stavebního zákona námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případech námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.
30. Z citované právní úpravy je zřejmé, že účastníci řízení mohou proti stavebním záměrům brojit námitkami (což žalobce učinil). Námitkami jsou vyjadřovány výhrady, které mají účastníci řízení ve vztahu k stavebnímu závěru. Tyto výhrady mohou být bezpochyby v průběhu řízení před stavebním úřadem vyřešeny i jinak, než jen prostřednictvím autoritativního rozhodnutí stavebního úřadu. Zákon v této souvislosti jednoznačně předpokládá dohodu účastníků stavebního řízení, tedy smírné vyřešení námitek ještě předtím, než o nich rozhodne stavební úřad.
31. K takové dohodě mělo dojít podle stavebního úřadu právě na ústním jednání dne 7. 1. 2020, nicméně tuto dohodu zpochybnil žalobce prostřednictvím tvrzení (obsahově) o překročení rozsahu oprávnění Ing. R., a proto se soud na prvním místě zabýval obsahem plné moci (ve spojení s obsahem úředního záznamu o ústním jednání ze dne 7. 1. 2020).
32. Ing. L. R. byl plnou mocí ze dne 7. 1. 2020 zmocněn k „*k zastupování ve věci: účasti na ústním jednání ze dne 7.1.2020 v rámci řízení vedeného t.č. u Stavebního úřadu Úřadu městské části města Brna, Brno-Medlánky, pod sp. zn. ÚS/03377/2019, a to včetně účastenství se daného ústního jednání, nahlížení do spisu, uplatňování práv účastníka řízení, podání námitek apod. V rámci udělené plné moci je zmocněnec oprávněn zejména účastnit se všech jednání v této věci, podávat návrhy či vyjádření, jednat se žadateli a dalšími účastníky řízení, předkládat písemná podání, přijímat doručovaná rozhodnutí a jiné písemnosti a činit veškeré další úkony, které s výše uvedenou právní věcí souvisejí. Plnou moc uděluji v rámci povinností a práv, vyplývajících z občanského zákoníku, správního řádu a stavebního zákona.*“
33. Právní řád rozlišuje plnou moc obecnou (generální), která opravňuje zmocněnce ke všem právním úkonům, její rozsah je neomezený. Vedle obecné plné moci teorie rozlišuje plnou moc procesní, která prokazuje zmocnění pro celé konkrétní řízení a plnou moc prostou, která prokazuje zmocnění pouze k určitému úkonu či úkonům (SLOVÁČEK, David. Generální plná moc ve správním řízení. Bulletin advokacie, 2012, č. 12, s. 38-40).
34. Z výše uvedeného vyplývá, že plná moc ze dne 7. 1. 2020 je prostou plnou mocí obecnou (generální) a byla Ing. R. udělena pro všechny úkony v rámci konkrétního ústního jednání. Jinými slovy Ing. R. mohl za žalobce činit na ústním jednání vše, co by mohl na ústním jednání činit samotný žalobce (srov. textaci jako „*je zmocněnec oprávněn zejména*“, „*[p]lnou moc uděluji v rámci povinností a práv, vyplývajících z občanského zákoníku, správního řádu a stavebního zákona*“ apod.). Obsah plné moci udělené Ing. R. je zcela jednoznačný. Neobstojí tedy ani námitka žalobce, že Ing. R. je stavební inženýr a měl na ústním jednání řešit pouze věci „*technického charakteru*“. Pokud tomu tak opravdu bylo, měl žalobce Ing. R. zmocnit pouze v tomto, omezeném, rozsahu, tedy neměl mu udělit obecnou (generální) plnou moc. Zdejší soud nemůže zpětně přehodnocovat obsah právního jednání samotného žalobce, který si musí (a měl) být vědom ve smyslu zásady neznalost zákona neomlouvá toho, co sám právně činí.

35. S tím souvisí obsah protokolu z ústního jednání, ze kterého plyne, že ústního jednání se Ing. L. R. zúčastnil zmocněn plnou mocí ze dne 7. 1. 2020, a je v něm uvedeno jeho vyjádření: „*souhlasím se stavbou výše uvedenou za těchto podmínek 1) Bude provedena důsledná pasportizace 6 stáv. objektů 2) Bude zajištěna možnost vjezdu os. vozidly v průběhu stavby 3) Součástí pasportizace bude i komunikace a požaduju uvedení komunikace po stavbě minimálně do původního stavu*“. Dle stavebního úřadu z protokolu z ústního jednání plyne, že Ing. R., jakožto zástupce žalobce, souhlasil s výstavbou rodinného domu za podmínek uvedených v tomto protokolu (viz textaci „*souhlasím se stavbou výše uvedenou za těchto podmínek*“). Ani v jiné části protokolu z ústního jednání Ing. R. nevyjadřuje svůj nesouhlas se záměrem. Výklad těchto slov je dle soudu v kontextu zbytku protokolu z ústního jednání i z toho, že se jednalo o ústní jednání, jednoznačný.
36. Tento výklad nelze napadnout ani *ex post* tvrzením Ing. R., že se záměrem nesouhlasil a že pouze k již existujícím námitkám navíc dodával další podmínky k projednávanému záměru. Pokud by na tento argument soud přistoupil, založil by tím nebezpečnou praxi zasahující do právní jistoty, neboť úkony byly Ing. R. již učiněny a žalobce musí nést následky plynoucí ze svého právního jednání v podobě zmocnění Ing. R. k právním úkonům. Ing. R. se mohl, a v případě nesouhlasu s obsahem protokolu i měl, vyjádřit během ústního jednání a své případné námitky a připomínky, které *ex post* vtělil do podání ze dne 23. 2. 2020, měl uvést do předmětného protokolu.
37. Co se týče namítané povinnosti stavebního úřadu obeznámit účastníka řízení o programu ústního jednání, pak k tomuto se § 94m stavebního zákona vyjadřuje následovně: „*[S]tavební úřad oznámí účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení nejméně 15 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. [...] Oznámení o zahájení společného územního a stavebního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků. [...]*“.
38. Dle důvodové zprávy je toto ustanovení obsahově podobné k ustanovení § 112 stavebního zákona. Komentářová literatura uvádí, že účelem ústního jednání je „*umožnit účastníkům a dotčeným orgánům vyjádření k podkladům, z nichž bude stavební úřad při povolování stavby vycházet; v průběhu jednání mohou být podané námitky projednány a smírně vyřešeny*“ (Petr Průcha, Jana Gregorová a kolektiv, Stavební zákon – praktický komentář podle stavu k 1. 1. 2017, Leges, s. r. o.). Rovněž § 5 správního řádu uvádí, že pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.
39. Zákon nikde nestanovuje, že by stavební úřad musel vyrozumět účastníka o tom, že se v průběhu řízení pokusí o smír mezi účastníky. Lze naopak konstatovat, že jedním ze smyslů ústního jednání je právě to, aby stavební úřad projednal s účastníky řízení námitky a připomínky k záměru. Je dokonce povinností stavebního úřadu, aby se pokusil dosáhnout v průběhu ústního řízení konsenzu mezi účastníky. Nelze tedy vyhovět argumentaci žalobce, který uvádí, že nemohl vědět, že se v průběhu ústního jednání stavební úřad pokusí o vyřešení žalobcem podaných námitek a pokusí se je tak „odklidit“, neboť, jak soud již výše uvedl, neznalost zákona neomlouvá.

Možnost „odklizení“ námitek žalobce v rámci ústního jednání

40. Skutečnost, že soud shora dospěl k závěru, že Ing. R. mohl vzít během ústního jednání námitky žalobce zpět, neznamená, že se správní orgány nemusely námitkami žalobce

zabývat. V rámci dohody účastníků je možné vyřešit fakticky toliko občanskoprávní námitky účastníků řízení, které se dotýkají jejich vlastnických práv a které nepřekračují pravomoc stavebního úřadu, a ten je proto povinen je posoudit (typicky námitky budoucích imisí). Pouze v jejich případě se jimi s ohledem na uzavřenou dohodu nemusely zabývat. V případě námitek, kterými se správní orgány musejí zabývat z úřední povinnosti, nelze takovou dohodu uzavřít, neboť se jedná o otázky ochrany veřejného zájmu a jejich řešením jsou pověřeny právě a jedině správní orgány.

41. Žalovaný ani správní orgán prvního stupně proto nemohly paušálně přistoupit k námitkám žalobce ze dne 18. 12. 2019, neboť některé z nich se dotýkaly vlastnických práv žalobce a jiné veřejného zájmu. V dalším řízení zohlední žalovaný shora uvedené, a to zejména ve vztahu k námitkám, u nichž dospěl soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

K namítanému neposouzení § 76 odst. 2 stavebního zákona

42. Ve vztahu k porušení § 76 odst. 2 stavebního zákona žalobce namítl, že stavební úřad nevzal v potaz, že všechna hlavní okna z rodinného domu budou mířit na pozemky žalobce, dále že okna rodinného domu mají nadstandartní rozměry a že rovná střecha může umožňovat pobyt obyvatel domu na ni. Dle názoru žalobce by se měl stavební úřad vyjádřit k náležitostem obsaženým v § 76 stavebního zákona ex officio.
43. Dle § 76 odst. 2 stavebního zákona „[k]aždý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb [...]“ Komentářová literatura k tomuto uvádí, že „[j]ejí stanovení je odrazem koncepčního posunu StavZ oproti StavZ 1976, která spočívá v tom, že nový stavební zákon zčásti přesouvá odpovědnost za záměry realizované v území ze stavebního úřadu na žadatele.“ (Roztočil, Aleš. § 76. In: Potěšil, Lukáš a spol. Stavební zákon – komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.)
44. K problematice ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona se vyjádřil i Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 29. září 2022, č. j. 18 A 49/2022 175, tak, že „[v] územním řízení stavební úřad posuzuje záměr žadatele toliko z hlediska požadavků uvedených v § 90 stav. zák., ne též z hlediska šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Stavební úřad je tedy povinen poskytnout vlastníkům sousedních pozemků a staveb ochranu proti nesouladu záměru žadatele s požadavky uvedenými v § 90 stav. zák. (je-li tím přímo dotčeno jejich vlastnické nebo jiné věcné právo k těmto pozemkům a stavbám), není však oprávněn jim poskytnout ochranu proti nešetrnosti žadatele k jejich zájmům (§ 90 stav. zák. a contrario).“
45. Šetrnost k sousedství vyplývající z § 76 odst. 2 stavebního zákona nelze pak dle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011–67, vykládat jako jakousi korigující zásadu územního rozhodování, nelze tak s ohledem na požadavek šetrnosti k sousedům chtít po navrhovateli záměru více, než po něm žádají stavební zákon a prováděcí předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území.
46. Zdejší soud konstatuje, že se stavební úřad ani žalovaný k tomuto ustanovení nemuseli ex officio nijak vyjadřovat. Toto ustanovení stavebnímu úřadu nerozšiřuje okruh povinností nad rámec jiných ustanovení stavebního zákona či ustanovení jiných právních předpisů, což ostatně vyplývá i z ustálené judikatury (viz dále např. rozhodnutí Krajského soudu

v Hradci Králové ze dne 7. června 2022, č. j. 30 A 97/2021-56). V této rovině tak stavební úřad ani žalovaný nijak nepochybili.

K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

47. K další množině žalobních bodů, které směřují k nepřezkoumatelnosti, soud uvádí, že nepřezkoumatelnost může být vyvolána buďto nesrozumitelností správního rozhodnutí, nebo tím, že správní rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, uvedl, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje t nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Shodně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, který navíc doplnil, že „[t]uto vadu nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti.“ K takovéto nepřezkoumatelnosti pak soud přihlédne i bez námitek (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1995, sp. zn. 6 A 191/93-14).

Neposouzení oddílu „IV. Zhoršení poměru během výstavby“

48. Žalobce uvádí, že ve svém odvolání v oddílu „IV. Zhoršení poměrů během stavby“ uvedl řadu konkrétních odvolacích důvodů týkajících se zejména Souhrnné technické zprávy a s tím související posuzovací i procesní činnosti stavebního úřadu. Žalovaný na tuto množinu odvolacích důvodů přímo a přezkoumatelně nereagoval a nevypořádal je.
49. Žalobce v odvolání brojil proti zvýšené prašnosti a hlučnosti během výstavby; dále proti tomu, že bod Řešení dopravy při hlavních stavebních činnostech, uvedený na s. 44 a násl., vychází z nesprávných hodnot; že bude stavební činností žalobci bráněno v užívání přístupové komunikace a že je nepřípustné, aby byla na silnici položena hadice, přes kterou má být dopravován beton, neboť ta bude jednak zužovat již tak úzkou komunikaci, a navíc se žalobce bojí toho, že tuto hadici nechtěně poškodí.
50. K nesprávným hodnotám uvedeným v bodě Řešení dopravy při hlavních stavebních činnostech, žalobce uvádí, že při odtěžování nemají být používána standardní nákladní vozidla, ale např. minidumpéry, které by měly uvést jednu tunu, tedy měly by mít objem korby 0,52 m³ [myšleno nejspíš m³, pozn. soudu] nebo dvě tuny, tedy měly by mít objem korby 1,2 m³ [opět nejspíš myšleno m³, pozn. soudu]. Dle žalobce minidumpéry takové objem korby v zásadě nemají. Pokud má být vytěženo 464 m³ zeminy, pak by dle žalobce za použití běžného minidumperu s objemem korby 0,2 m³ musel tento minidumper podstoupit 4640 jízd po příjezdové cestě. U vozidla, které má objem korby 0,4 m³, by se pak jednalo o 2320 jízd.
51. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2021 uvádí, že se tímto okruhem odvolacích důvodů zabýval na straně 11 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný poukázal na projektovou dokumentaci, konkrétně na její část B.8, která se zabývá organizací výstavby a dle žalovaného dostatečně řeší i vliv provádění stavby na okolní zástavbu, včetně majetku žalovaného, a obsahuje opatření k eliminaci negativních vlivů výstavby na okolí, kdy stavebník bude muset přijmout zvláštní realizační postupy uvedené v projektu stavby, jako je namátkou řádná údržba a sjízdnost přístupových komunikací na staveništi po celou dobu výstavby, ochrana proti hluku a vibracím či ochrana proti prachu. Navíc stavební

úřad v rozhodnutí o povolení stavby v podmínkách č. 13, 14, 15 a 16 zavázal stavebníka k ochraně existující veřejné komunikace i majetku sousedních vlastníků.

52. Žalovaný se na straně 11 napadeného rozhodnutí, které odkazuje na bod B.8 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci, skutečně vypořádává s namítanou hlučností a prašností, neboť ta je dostatečně šetřena na straně 31 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci. Stejný závěr platí i pro námitku, že stavební činností bude žalobci bráněno v užívání přístupové komunikace, neboť tato otázka je řešena mj. v bodě B.8 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci, kde je na s. 42 uvedeno, že *„činnost dopravy na stavenišťě stavby je předpokládán v rozsahu cca 6-8 vozidel za den v průběhu odvozu vykopané zeminy a navážení stavebních materiálů. K namítanému problému s položením hadice na beton se rovněž vyjadřuje Průvodní a souhrnná zpráva k projektové dokumentaci v bodě B.8, kde je na s. 45 uvedeno, že jednak bude hadice položena na okraj silnice, aby mohla být silnice dále používána, a navíc bude hadice zakryta „přejezdovým můstkem“.* To tedy vypořádává námitku žalobce ohledně neprůjezdnosti i ohledně obávaného neúmyslného poškození hadice. Dle soudu se tak s těmito odvolacími námitkami žalovaný vypořádal.
53. Krajský soud však uvádí, že na straně 11 ani jinde v napadeném rozhodnutí se žalovaný nijak nevyjadřuje k tomu, zda je řešení uvedené na straně 44 a násl. Průvodní a souhrnné zprávy založeno na nesprávných hodnotách, neboť dle něj vozidla (minidumpeřy) předpokládaný objem korby nemají. Soud uvádí, že ze strany 45 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci vyplývá, že stavebník počítá i s využíváním jiných typů vozidel, jako je např. nakladač Bobcat apod. Žalovaný si však měl položit otázku, jestli existují vozidla, která splňují technické požadavky pro výpočet uvedený na straně 45 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci, tedy objem korby a šířku vozidla a následně se k tomu vyjádřit. Rovněž se měl žalovaný vyjádřit k žalobcem předloženému výpočtu. Pokud měl tedy o tomto žalobce pochyby, nelze mít za to, že se žalovaný s těmito pochybami vypořádal pouze s odkazem na projektovou dokumentaci (bod B.8 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci). V tomto smyslu je z pohledu soudu klíčové, že žalobce uvedené námitky uplatnil ve svém odvolání a žalovaný se k nim nijak nevyjádřil, a to ani tak, že by po jejich posouzení dospěl k závěru, že nemají vliv na napadené rozhodnutí. Soud na tomto místě s ohledem i na dále uvedené není oprávněn k tomu, aby v podstatné míře nahrazoval úvahy žalovaného a vypořádával odvolací námitky žalobce v rámci žalobního přezkumu napadeného rozhodnutí.

Neposouzení oddílu „VI. Geologie“

54. Žalobce dále upozorňuje na to, že v oddílu „VI. Geologie“ předložil celou řadu námitek, se kterými se napadené rozhodnutí vůbec nevypořádalo. Dle žalobce projektová dokumentace odkazuje na inženýrskogeologický a hydrogeologický průzkum firmy BALOUN geo s.r.o, ačkoliv ten nebyl zařazen mezi podklady řízení. Žalobce v odvolání dále uvedl, že má pochybnosti o důkladnosti geologického podloží a chování prudkého svahu, a to v souvislosti s částečným odtěžením svahu a provedením demolice. Dle žalobce v dokumentaci chybí podrobnější popis provádění odtěžování svahu, který je velmi prudký a zároveň existuje i riziko narušení opěrné zídky, která drží svah. Namítl i, že mezi dokumentací, která byla předložena stavebnímu úřadu, a dokumentací, která byla předložena k vyhotovení závazných stanovisek, panují zásadní rozdíly. Dle něj je

Technická zpráva zmatečná, neboť např. hovoří o „podsklepené části objektu“, ačkoliv je předmětem žádosti nepodsklepený rodinný dům. Odvolací orgán by měl vyjasnit, jak je možné, že projektová dokumentace je ze srpna 2018, zatímco Stavebně konstrukční řešení, ze kterého by měla projektová dokumentace vycházet, je z května 2019. Upozornil i na nejasnosti ohledně bodu B.2.6 písm. c) Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci, která uvádí, že „skalní horniny nejsou zvětralé do větších hloubek, takže byla v obou provedených sondách zaznamenána třída základových půd R4“ na druhou stranu zahrnuje horniny do nízké třídy pevnosti (ČSN 72 1001). Dle žalobce tak není postaveno na jisto, jaké podloží bude stavebník odvážet a jak se svah bude chovat.

55. K tomuto bodu žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2021 uvádí, že tuto námitku žalovaný vypořádal odkazem na projektovou dokumentaci, která se zabývá řešením bezpečnosti při provádění zemních prací a odkázal na inženýrskogeologický a hydrogeologický průzkum ze dne 23. 5. 2016 s tím, že lokalita byla vyhodnocena jako stabilní, kdy nehrozí nebezpečí svahových pohybů, které by ovlivnily stabilitu stavby.
56. V napadeném rozhodnutí žalovaný v této souvislosti uvádí, že „projektová dokumentace řádně řeší bezpečnost při provádění zemních prací, obsahuje jednak zprávu o provedení inženýrsko-geologického a hydrogeologického průzkumu, na jehož základě bylo mj. navrženo konstrukční řešení základů. Posuzované lokalita byla vyhodnocena jako stabilní, kde nehrozí nebezpečí svahových pohybů, které by mohly mít vliv na stabilitu nosné konstrukce. Projektová dokumentace obsahuje část B.8 zásady organizace výstavby, která řeší také vliv provádění stavby na okolí stavby a obsahuje opatření k eliminaci negativních vlivů, které je stavebník povinen respektovat.“
57. Co se týče inženýrskogeologického a hydrogeologického průzkumu vypracovaného společností BALOUN geo s. r. o. ze dne 23. května 2016, k tomuto soud uvádí, že ten byl řádně přiložen k projektové dokumentaci. K namítané zmatečnosti Technické zprávy, která má spočívat v terminologických chybách, jako „podsklepení nepodsklepeného domu“, soud uvádí, že se jedná o nedostatky, které nemají žádný vliv na výslednou stavbu nebo na výsledek řízení a řešení takovýchto chyb by bylo pouhým formalismem.
58. Dále dle žalobce nebylo vyjasněno, jak je možné, že projektová dokumentace je ze srpna 2018, zatímco Stavebně konstrukční řešení je z května 2019, nicméně tato skutečnost nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož samotná žádost o vydání stavebního povolení byla podána až v říjnu roku 2019.
59. Dle krajského soudu se žalovaný dále dostatečně vypořádal s namítanými pochybnostmi o geologickém podloží a chování prudkého svahu, neboť informace ohledně této problematiky jsou uvedeny v projektové dokumentaci a jsou dostatečně podrobné.
60. Co se týče námitky ohledně tvrdosti hornin [tedy že projektová dokumentace uvádí, že skalní horniny nejsou zvětralé do větších hloubek, takže byla v obou provedených sondách zaznamenána třída základových půd R4 a na druhou stranu projektová dokumentace zařazuje horniny do nízké třídy pevnosti (ČSN 72 1001)], krajský soud nespatřuje žádný rozpor v závěrech ohledně hornin. To, že nějaká hornina není zvětralá ještě neznamená, že má vysokou pevnost. Zařazení do základových půd R4 je navíc sice zařazení mezi horniny s nízkou pevností, nejedná se však o zařazení mezi horniny s nejnižší pevností (po R4 jsou ještě horniny R5 a R6).

61. Žalovaný se však nijak nevyjádřil k riziku narušení opěrné zídky. Dle soudu se s touto námitkou nelze vypořádat pouze s odkazem na projektovou dokumentaci, neboť ta o zídce mlčí a není z ní patrné, zda se s opěrnou zídou ve výpočtech kalkuluje a jestli může být zídka stavebními pracemi narušena; pokud ano, není z rozhodnutí patrné, zda v případě narušení této zídky může dojít ke svahovým posunům.
62. Napadené rozhodnutí se také vůbec nezabývá rozporem mezi projektovou dokumentací, která byla předložena stavebnímu úřadu, a projektovou dokumentací, která byla předložena k vydání závazného stanoviska. Pokud mezi těmito verzemi panují rozdíly, pak stavební úřad mohl vycházet z jiných hodnot než dotčený orgán vydávající závazné stanovisko, přičemž jen stěží se s touto námitkou lze vypořádat obecným poukazem na projektovou dokumentaci. Vzhledem k tomu, že se žalovaný k těmto konkrétním námitkám dostatečně nevyjádřil, je napadené rozhodnutí krom již uvedeného i proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Neposouzení oddílu „VII. Vady podkladů a spisové dokumentace, další vady řízení“

63. Žalobce v odvolání uvádí, že neměl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; že je výrok napadeného rozhodnutí neurčitý, neboť stavební záměr není ve výroku přesně umístěn. Brojil rovněž proti obsahu Průvodní zprávy, ve které jsou pouhá obecná ustanovení a Průvodní zpráva je dále dle odvolání vnitřně rozporná. Dle žalobce měly být vzhledem k charakteru řízení žadatelem doloženy výjimky uvedené v bodě A3 písm. g) Průvodní zprávy již před vydáním meritorního rozhodnutí. Žalobce v odvolání také upozorňoval na to, že není zřejmé, kde bude ornice, která má být vytěžena a následně rozprostřena kolem domu, v mezidobí skladována. Žalobce dále poukazoval na Průvodní a souhrnnou zprávu zmiňující výtah, ačkoliv ten se na jiných místech projektové dokumentace vůbec nevyskytuje; poukazoval také na popis odvodnění staveniště, který je příliš obecný a neprůkazný; na výčet odpadů vznikajících při výstavbě, jejichž objem je nevěrohodný; na dopravně inženýrská opatření, která co do využívaných automobilů odkazují na § 5 vyhlášky č. 341/2002, kdy dle žalobce není jasné, jak schvalování technické způsobilosti vyráběných vozidel souvisí s dopravou na stavbu, resp. jak toto specifikuje, která nákladní vozidla budou užívána. Bod 4.3 Technické zprávy uvádí, že „*v místě souseda bude obvodový pas podepřen soustavou 7 mikropilot*“, přičemž z tohoto dle žalobce není zřejmé, jaký soused se má na mysli. Technická zpráva v bodě 8 konstatuje, že výpočet prokazující dostatečný počet parkovacích míst je uveden v souhrnné zprávě pro projektovou dokumentaci, ačkoliv takový výpočet odvolatel nenašel. Dle žalobce je předložená výkresová dokumentace nedostatečná pro společné řízení, nejsou v ní konkrétně zakresleny mikropiloty či nejsou jasné řešeny základy staveb. Technická zpráva kupříkladu v bodě 4.4 stanovuje, že dimenze komínu bude teprve stanovena. Žalobce v odvolání uvádí, že požárně bezpečnostní řešení Ing. R. K. konstatuje, že ke „*každé budově skupiny OB1 musí být dle ČSN 73 0833 čl. 4.4.1 vést příslušná průjezdová komunikace [...] se šířkou min. 3,0 m*“ ačkoliv silnička bude mít šířku max. 2,5 m.
64. Ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2021 k tomuto žalovaný uvádí, že se žalovaný s tímto okruhem námitek zabýval a neshledal v postupu stavebního úřadu pochybení ani nedostatečnost v předložených dokumentech.
65. K namítané obecnosti a neprůkaznosti popisu odvodnění staveniště lze odkázat na str. 29 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci, kde je tato problematika řešena

dostatečně. Stejně tak soud výčet odpadů vznikajících při výstavbě na straně 36 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci nemá za nevěrohodný. Co se týče námítky, že předložená výkresová dokumentace je nedostatečná pro společné řízení a že nejsou jasné řešeny základy staveb, dospěl soud k závěru o její nekonkrétnosti.

66. V ostatních bodech soud konstatuje, že tato skupina odvolacích bodů nebyla vůbec nijak vypořádána s výjimkou výtky ohledně toho, že stavební úřad neprovedl výzvu k seznámení se s podklady. V napadeném rozhodnutí vyjádření se k těmto namítaným vadám zcela absentuje, a proto je napadené rozhodnutí i v této části nepřezkoumatelné.
67. Pokud jde o námitku, že není zřejmé, kde bude ornice, která má být vytěžena a následně rozprostřena kolem domu, v mezidobí skladována, není možné, aby se žalovaný k takto konkrétnímu bodu nijak nevyjádřil. Ačkoliv s tím, že objem vytěžené ornice může být větší, než objem potřebné ornice k terénním úpravám stavebník počítal (s. 37 Průvodní a souhrnné zprávy k projektové dokumentaci), je nutné se touto otázkou i přesto zabývat, neboť razantně větší objem odtěžené ornice může mít vliv např. na výše uvedený problém týkající se dopravy, neboť nadbytečnou ornici bude muset stavebník odvést. Pokud má ohledně této otázky žalobce pochyby a namítá konkrétní vadu výpočtu, pak se měl s tímto žalovaný řádně vypořádat.
68. K nejasnostem, které měl žalobce ohledně dopravně inženýrských opatření v souvislosti s odkazem na § 5 vyhlášky č. 341/2002, soud předně konstatuje, že citovaná vyhláška byla zrušena k 1. 1. 2015 (nahrazena vyhláškou č. 341/2014 Sb.), tudíž polemiky ve vztahu k uvedené vyhlášce jsou nadbytečné, neboť průvodní a souhrnná zpráva byla vypracována v srpnu 2018 a tudíž se nejméně v této části opírá o neplatný a neúčinný právní předpis. Této skutečnosti si měl povšimnout již stavební úřad, případně nejpozději v souvislosti s námitkou žalobce samotný žalovaný. Otázkou „povolených hodnot“ se proto bude žalovaný opětovně zabývat na základě platné a účinné právní úpravy.
69. Soud také souhlasí s žalobcem, že z bodu 4.3 Technické zprávy není zřejmé, v místě kterého souseda bude obvodový pás podepřen soustavou 7 mikropilot, a také v tom, že bod 8 Technické zprávy konstatuje, že výpočet prokazující dostatečný počet parkovacích míst je uveden v souhrnné zprávě pro projektovou dokumentaci, ačkoliv tento výpočet se v souhrnné zprávě nenachází. Žalovaný se tak vůbec k těmto konkrétním námitkám nevyjádřil a rozhodnutí je i v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

K tvrzené absenci závazných stanovisek

70. Žalobce v odvolání dále uvádí, že v projektové dokumentaci chybí stanoviska příslušného silničního správního úřadu, včetně povolení dopravního napojení stavebního záměru na účelovou komunikaci (včetně stanoviska Policie ČR), popř. stanovisko Brněnských komunikací a.s. Mezi stanovisky dotčených orgánů rovněž chybí stanovisko Hasičského záchranného sboru. Dle žalobce pak v dokladové části chybí radonový průzkum ze srpna 2013.
71. Dle § 149 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu závazný. Závazná stanoviska tak vydává správní orgán pouze na základě zvláštního zákona a v něm obsaženém zákonném zmocnění.

72. Na prvním místě soud uvádí, že radonový průzkum ze srpna 2013 je součástí spisu. K posuzovanému záměru dále není žádné závazné stanovisko silničního správního úřadu ani jiného orgánu o napojení stavebního záměru na účelovou komunikaci zapotřebí, neboť žádná taková povinnost ze zákona č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ze zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, ani z jiného právního předpisu nevyplývá. Stavba bude propojena k účelové komunikaci, a proto se na ní neuplatní § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. října 2010, sp. zn. 59 Ca 89/2009-61).
73. K namítané absenci závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru soud uvádí, že dle § 31 odst. 1 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, je vykonáván státní požární dozor k podkladům k územnímu rozhodnutí, vztahující se k umístění stavby a k projektové dokumentaci stavby. Výsledkem posuzování podkladů, dokumentace a ověřování splnění stanovených požadavků podle odstavce 1 písm. b) a c) je dle § 31 odst. 1 téhož zákona závazné stanovisko podle stavebního zákona. Tento dozor se však nevykonává u staveb kategorie 0 a I. Kategorie stavby se určuje podle toho, jaké nebezpečí stavba představuje na základě kritérií uvedených ve vyhlášce č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Dle § 7 této vyhlášky je stavbou kategorie I taková budova, která není vyšší než 9 m, je určena pro nejvýše 100 osob, není-li určena výhradně k bydlení, s nejvýše jedním podzemním podlažím, se zastavěnou plochou nepřesahující 200 m², popř. větší plochou za splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 písm. c) této vyhlášky, s nejvýše jedním podzemním podlažím a s první až třetí třídou využití nebo se čtvrtou třídou využití, která má nejvýše dvě nadzemní podlaží a je určena pro ubytování nejvýše 20 osob. Právě řešený záměr rodinného domu je dle § 5 odst. 3 písm. c) této vyhlášky řazen do třetí třídy. Dle § 2 písm. b) je pro účely této vyhlášky podzemním podlažím „každé podlaží, které má úroveň podlahy nebo její převážující části níže než 800 mm pod nejvyšší úrovní přilehlého terénu v pásmu širokém 5,0 m po obvodu budovy“.
74. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí měl zabývat tím, jestli bylo pro právě projednávaný záměr rodinného domu třeba závazné stanovisko záchranného sboru či nikoliv, a měl se zabývat splněním výše uvedených podmínek dle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve spojení s vyhláškou č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Žalovaný měl vyložit, jestli jsou patra dle této vyhlášky nadzemní či podzemní a jestli jsou nebo nejsou splněny ostatní podmínky pro zařazení právě projednávaného záměru stavby rodinného domu do kategorie I. Když tak žalovaný neučinil, ačkoliv žalobce v odvolání absenci závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru napadal, nezbyvá soudu než konstatovat, že je rozhodnutí vadné i v tomto ohledu.

K otázce podlaží nezapočítatelných do HPP

75. Další otázkou, kterou žalobce učinil ve věci spornou, je výpočet indexu podlažních ploch. Podle něj jsou totiž obě patra rodinného domu pro výpočet IPP chybně posouzena jako patra podzemní. Kvůli takto chybnému posouzení dochází dle žalobce k nesprávnému výpočtu IPP, což má za následek nesprávnost přezkumného závazného stanoviska OÚPSŘ KÚ JMK. Žalobci se nepozdává, že se všechna patra rodinného domu nacházejí v podzemí a zároveň se na žalobcovy pozemky budou dívat obyvatelé rodinného domu z oken dvou

podlaží. Takový závěr by dle žalobce znamenal, že všechny domy v okolí kopce se nacházejí v podzemí.

76. K indexu podlažní plochy se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 17. 9. 2013, sp. zn. 1 AOs 2/2013-166, kde uvedl, že „[i]ndex podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné.“
77. Dle bodu 9 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 2/2004 statutárního města Brna, o závazných částech Územního plánu města Brna, IPP „vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy“. Následně bylo do uvedené definice IPP opatřením obecné povahy č. 3/2009, změny Územního plánu města Brna 2006-II – 23. soubor, doplněno, že „při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků“.
78. Dle Územního plánu města Brna se za podzemní podlaží „považuje takové podlaží, které má úroveň podlahy níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého území v pásmu širokém 5,0 m po obvodu objektu.“ Regulační plán Medlánky pak stanovuje maximální možné IPP v hodnotě 0,4.
79. Projektant předložil orgánu územního plánování, Magistrátu města Brna, odboru územního plánování a rozvoje (dále jen „OÚPR MMB“) výpočet IPP s hodnotou 0,32. OÚPR MMB se s takto předloženým výpočtem ztotožnil a vydal závazné stanovisko ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. MMB/0453119/2018/Krš. V tomto závazném stanovisku OÚPR MMB na stranách 3 a 4 pouze obecně uvádí definici IPP a nastiňuje, jak se IPP vypočítává. Nakonec OÚPR MMB uvádí, že dle Regulačního plánu Medlánky nesmí překročit hodnotu 0,4 a že „[s]tanovená hodnota IPP 0,4 [...] nebude překročena. Dle předložené PD činí IPP = 0,32 [...]. Lze tedy konstatovat, že navrhovaný záměr respektuje funkční i prostorové regulativy dotčené stavební plochy BC.“ OÚPR MMB tedy v tomto závazném stanovisku žádný výpočet neuvádí a pouze akceptuje předložený výpočet.
80. Následně bylo vydáno přezkumné závazné stanovisko. V něm OÚPSŘ KÚ JMK uvádí, že vzhledem k tomu, že pojmy hrubá podlažní plocha, plné nadzemní podlaží nebo základní plocha nejsou v regulačním plánu nijak vysvětleny, neumožňuje Regulační plán objektivní ověření hodnot IPP stavebních záměrů čili nemůže být nástrojem pro upřesnění hodnot IPP. Z důvodu absence metodiky výpočtu IPP je proto dle OÚPSŘ KÚ JMK nutno vycházet z Územního plánu města Brna. Přezkumné stanovisko nakonec dochází k závěru, že všechna podlaží posuzovaného rodinného domu jsou podlažími podzemními. To znamená, že se podlaží do HPP vůbec nezapočítávají. Dle OÚPSŘ KÚ JMK se tedy IPP = 0 a IPP je tak v souladu s limitem uvedeným v Regulačním plánu.
81. Stavební úřad následně vydal společné povolení, ve kterém se k problematice výpočtu IPP nijak nevyjadřuje, což mu ostatně nelze klást k tíži, neboť mu nepřísluší správnost výpočtu uvedeného v přezkumném závazném stanovisku zpochybňovat. Toto společné povolení bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím, ve kterém krajský úřad pouze rekapituluje závěry uvedené v závazném stanovisku a přezkumném závazném stanovisku.
82. Dle názoru krajského soudu není zřejmé, jak OÚPSŘ KÚ JMK došel v přezkumném závazném stanovisku k závěru, že všechny podlaží jsou dle územního plánu podlažími podzemními. OÚPSŘ KÚ JMK pouze uvádí, že se jedná o podzemní podlaží, a proto IPP = 0. Popis toho, jak k tomuto závěru OÚPSŘ KÚ JMK dospěl, by byl na místě tím spíš,

že se jedná o závěr odchylovající se od závazného stanoviska OÚPR MBB, kde OÚPR MBB přijal výpočet z projektové dokumentace, který dospěl k jinému závěru. Vzhledem k tomu, že jak z napadeného rozhodnutí, tak z přezkumného závazného stanoviska není zřejmé, proč jsou obě podlaží považována za podlaží podzemní, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

83. V novém rozhodnutí správní orgány budou muset přesvědčivě zdůvodnit, proč má stavební záměr dle jejich názoru $IPP=0$, a zohlednit u toho níže uvedené skutečnosti, které soudy při hodnocení indexu podlažních ploch braly v potaz v obdobných řízeních. Na tomto místě ale soud zároveň zdůrazňuje, že i v případě, že by dospěly k závěru, že index podlažní plochy se nerovná 0, automaticky to neznamená, že nebude možné vydat souhlasné závazné stanovisko. Bude však nutné ověřit, zda výpočet, který uvedl stavebník v projektu, tj. $IPP=0,32$ je správný. K přezkoumatelnosti takového závěru je nutné, aby závazné stanovisko obsahovalo vlastní výpočet dotčeného orgánu státní správy.
84. S ohledem na uvedené považuje soud pro budoucí rozhodování správních orgánů za podstatné zdůraznit, že definice IPP je definicí autonomní, subjekty vydávající územně plánovací dokumentaci si mohou IPP definovat v zásadě dle své vůle. Není tedy nutné, aby např. všechny územní plány obsahovaly totožnou definici. Nepřísluší pak soudům, aby orgánům veřejné správy vnucovaly svou interpretaci územně plánovací dokumentace. Na druhou stranu však výklad IPP musí mít své limity a není možné, aby se definice IPP vyznačovala absurditou.
85. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 19. 4. 2013, sp. zn. 8 As 75/2010–165. Závěry tohoto rozhodnutí jsou aplikovatelné i na právě řešenou věc, neboť, jak správně poukazuje žalobce na straně 5 svého vyjádření k replice ze dne 6. 8. 2021, se jedná o podobnou definici jako je definice IPP uvedená v Územním plánu města Brna. Obě definice se týkají podobného jevu (vymezení podzemního podlaží) a pojem taktéž aplikuje stavební úřad.
86. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem podzemní podlaží ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) vyhlášky o technických požadavcích na stavby (dále jen „OTPP“). V ní bylo uvedeno, že podzemním podlažím je *„podlaží, které má úroveň podlahy nebo její větší části níže než 0,80 m pod nejvyšším bodem přilehlého terénu v pásnu širokém 3,0 m po obvodu stavby; podlaží s vyšší úrovní podlahy, včetně podlaží ustupujícího, je podlažím nadzemním“*. Pro srovnání v Územním plánu města Brna se za podzemní podlaží *„považuje takové podlaží, které má úroveň podlahy níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého území v pásnu širokém 5,0 m po obvodu objektu.“*
87. V bodě 46 rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že *„výklad žalovaného se vyznačuje absurditou. Žalovaný dovedl, že sahá-li část jedné stěny či celá jedna stěna budovy pod úroveň stanovenou v čl. 3 odst. 1 písm. j) vyhlášky OTTP, je celé podlaží podzemní. Z článku 3 odst. 1 písm. j) vyhlášky OTTP však vyplývá, že by měl posuzovat, zda je celá úroveň podlahy nebo její větší části pod stanovenou úrovní přilehlého terénu. Právní výklad, který každou budovu, která je postavena ve svahu, a je tedy částečně (na jedné straně domu) zanořena pod úroveň terénu, považuje za budovu o více podzemních podlažích a vylučuje tak to, aby formálně byla rodinným domem, je v očividném rozporu s obvyklým chápáním pojmu „podzemní podlaží“. Ještě méně je takový názor pochopitelný tehdy, když tato „podzemní podlaží“ s obytnými prostorami jsou z větší části umístěna nad zemí, mj. s plnobodotnými okny a vstupními dveřmi z ulice, přičemž*

„první podzemní podlaží“ je užíváno jako hlavní obytné podlaží, jako je tomu u domu čp. 771 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, zatímco jediné „nadzemní“ podlaží má toliko malá kruhová a půlkruhová okna pod střechou. Pouze pro ilustraci lze poznamenat, že podobným výkladem by bylo lze například označovat u Vily Tugendhat podzemním podlažím i její světoznámý hlavní obytný prostor, a to jen proto, že vila byla postavena ve svahu.“ Obdobně je dle krajského soudu nutné pracovat i s definicí uvedenou v územním plánu města Brna, třebaže se tato definice liší v tom, že se dle ní posuzuje při stanovování podzemního podlaží celá podlaha, nikoli její větší část nebo že je posuzované pásmo pětimetrové, a ne třimetrové.

88. Posuzováním IPP se zabýval i zdejší soud v rozhodnutí ze dne 19. 10. 2022, č. j. 31 A 69/2020-252. V tomto rozhodnutí soud naopak posuzoval situaci, kdy bylo celé podlaží ze všech stran pod úrovní okolního terénu kromě vjezdu. Soud v bodě 40 tohoto rozhodnutí uvedl, že „[z]a této situace pak z hlediska výpočtu IPP nikterak nezpůsobuje problém „přerušení“ pásma 5,0 m vstupem/vjezdem podél některé z obvodových zdí plánovaných rodinných domů, neboť toto pásmo nemusí být dodrženo po celém obvodu každé stěny“. Na tomto rozhodnutí lze demonstrovat opačnou stranu interpretačních limitů, tedy že toto podlaží nelze považovat za nadzemní jenom proto, že část stěny není pod úrovní okolního terénu.
89. Uvedená rozhodnutí správní orgány zohlední ve svém dalším rozhodování.

K otázce zahrnutí parc. č. XA a XB do základních ploch pro výpočet IPP

90. Žalobce dále na straně 10 a 11 žaloby uvádí, že při výpočtu celkové plochy, na které se stavba nachází, jsou započítány všechny pozemky stavebníka, tedy i pozemky v Regulačním plánu městské části Medlánky vedené jako zeleň ve stavebních plochách (parc. č. XA a XB). Tyto plochy pak dle žalobce nelze pro výpočet IPP pro výstavbu rodinného domu do disponibilních ploch započítávat.
91. Dle Územního plánu města Brna je IPP „určen pro návrhové stavební plochy bydlení smíšené a pracovních příležitostí vyjma PZ, PL, vždy jako maximální, a v uvedených případech i minimální přípustný počet m² hrubé podlažní plochy na 1 m² základní plochy; při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků.“
92. Vztah územního plánu a regulačního plánu je takový, že regulační plán je konkrétnější a užije se přednostně (*lex specialis*). Regulační plán však musí být vždy v souladu s územním plánem. Pokud regulační plán danou věc neupravuje, použije se územní plán. V Regulačním plánu Medlánky jsou pozemky parc. č. XA a XB vedeny jako zeleň ve stavebních plochách (zelené šrafování) a plocha čistého bydlení (ružová barva a označení „BC“).
93. Žalobce uvádí, že se nejedná o disponibilní plochu, protože se jedná o „zeleň ve stavebních plochách“, nikoli o disponibilní stavební pozemek. Dle legendy k Regulačnímu plánu Medlánky je „[v] zeleni ve stavebních plochách [...] přípustné umísťovat stavební prvky a umělecká díla podle vyhlášky č. 10/1994.“ Tato vyhláška byla nahrazena vyhláškou č. 15/2007, o ochraně zeleně v městě Brně.
94. Legenda k regulačnímu plánu ovšem obsahuje pojem „stavební prvky a umělecká díla“. Bod 2.1.3 vyhlášky č. 15/2007, o ochraně zeleně ve městě Brně, uvádí demonstrativní výčet prvků, jako jsou cesty, mosty, terasy, zdi, sochy apod. Je zřejmé, že rodinný dům nebude

pod pojem stavební prvek spadat. Z tohoto plyne, že se nemůže jednat o pozemky disponibilní pro konkrétní stavební záměr, jak to vyžaduje územní plán. Pozemky parc. č. XA a XB do základních ploch pro výpočet IPP tak vůbec neměly být zahrnuty.

Nevypořádání se s odvolacími důvody proti dalším podkladům řízení.

95. Žalobce v rámci svého odvolání brojil i proti vyjádření Úseku dopravy ÚMČ města Brno, Brno-Medlánky ze dne 5. 9. 2019, č. j. MCBMED/02751/2019 a proti souhlasnému stanovisku Brněnských vodáren a kanalizací, a. s. ze dne 19. 11. 2018, značka: 720/023959/20187/OKl, kdy jejich obsah má dle názoru žalobce dopad i na samotného žalobce a tyto byly podkladem správních rozhodnutí, ačkoliv v napadené rozhodnutí na toto nijak nereaguje a je tak zatížené vadou.
96. Proti závaznému stanovisku není v souladu § 149 správního řádu možné podat odvolání, lze však proti němu brojit v navazujícím řízení. Ustanovení § 149 správního řádu je *lex specialis* k § 156 správního řádu. Dle rozhodnutí NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63: „*jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“
97. Klíčové je posoudit, jestli jsou tyto dokumenty opravu závazná stanoviska, či nikoliv. Na tomto místě soud opakuje, že závazná stanoviska vydávají správní orgány pouze na základě zvláštního zákona a v něm obsaženém zákonném zmocnění. Co se týče vyjádření Úseku dopravy ÚMČ města Brno, Brno-Medlánky ze dne 5. 9. 2019, č. j. MCBMED/02751/2019, pak to je vyjádřením ke staveništní dopravě a není závazným stanoviskem, neboť stavební ani jiný zákon nevyžaduje ve vztahu ke staveništní dopravě závazné stanovisko a Úsek dopravy ÚMČ města Brno, Brno-Medlánky, tak nebyl k vydání takového závazného stanoviska zmocněn.
98. Ke shodnému závěru soud došel i u souhlasného stanoviska Brněnských vodáren a kanalizací, a. s. ze dne 19. 11. 2018, značka: 720/023959/20187/OKl. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ani jiný zákon Brněnské vodárny a kanalizace, a. s. nezmocňují k vydávání závazných stanovisek k tomuto záměru. Vzhledem k tomu, že ani jeden z těchto dokumentů není závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, neměl žalovaný povinnost vyžádat si od nadřízených orgánů potvrzení či změnu těchto dvou dokumentů.
99. S ohledem na to bylo ale povinností žalovaného vypořádat se argumentací žalobce, která věcně výslovně směřovala proti vyjádření Úseku dopravy ÚMČ města Brno, Brno-Medlánky, a proti stanovisku Brněnských vodáren a kanalizací, a. s., neboť jiný způsob obrany proti případné nesprávnosti, resp. nezákonnosti podkladů pro vydání stavebního povolení v tomto případě zákon nenabízí. Výtky žalobce proti obou uvedeným podkladům rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly zcela konkrétní a žalovaný na ně žádným způsobem v napadeném rozhodnutí nereagoval. I to podtrhuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí tak, jak o ní soud pojednal již opakovaně.

VII. Shrnutí a náklady řízení

100. S ohledem na vše shora uvedené krajský soud rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a napadené rozhodnutí zrušil, a zároveň mu věc vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
101. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení, která sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a dále z odměny a náhrady hotových výdajů právního zástupkyně žalobce. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepis žaloby a sepis repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky za tytéž tři úkony právní služby 3 x 300 Kč. Za podání repliky krajský soud mimosmluvní odměnu ani paušální náhradu hotových výdajů nepřiznal, neboť v ní nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti a nejednalo se proto dle jeho názoru o účelně vynaložený náklad. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 15 342 Kč.
102. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení žádná povinnost osobám zúčastněným na řízení uložena nebyla, a proto na náhradu nákladů řízení právo nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 29. března 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu