



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Ing. R.K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. března 2013, č. j. 1476/UP/2013/Sv, t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. března 2013, č. j. 1476/UP/2013/Sv, s e z r u š u j e a věc s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000,-- Kč do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Žalobci se po právní moci tohoto rozhodnutí v r á t í přeplatek soudního poplatku, a to ve výši 2.000,- Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Městský úřad Špindlerův Mlýn, odbor výstavby (dále také i „stavební úřad“), vydal dne 28. 12. 2012 rozhodnutí č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2164/2012, kterým podle § 107

odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), zakázal provedení stavby „rodinný dům A“ na pozemcích p. p. č. 100/12, 100/3, 100/7 a 96/16 v katastrálním území Špindlerův Mlýn (dále jen také „stavba rodinného domu A“), kterou dne 5. 12. 2012 ohlásil žalobce.

Žalovaný odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl a označené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

S rozhodnutím správních orgánů obou stupňů však žalobce nesouhlasil. Žalovanému vytkl, že: 1. napadeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by pro vydání zákazu provedení ohlášené stavby nastaly důvody dle § 107 odst. 1 stavebního zákona, 2. rozhodl podle nesprávného právního posouzení, 3. provedl faktickou změnu prvoinstančního rozhodnutí, aniž by o ní rozhodl samostatným výrokem, 4. jeho právní hodnocení věci nemá oporu v platném právu, nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a ze všech relevantních skutečností, 5. napadené rozhodnutí není řádně, přesvědčivě a přezkoumatelným způsobem odůvodněno, je tedy pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, 6. v napadeném rozhodnutí nahradil či změnil důvody výroku prvoinstančního rozhodnutí, díky čemuž dospěl k překvapivému rozhodnutí, 7. změnil důvody výroku prvoinstančního rozhodnutí, čímž zkrátil právo žalobce proti takto změněnému rozhodnutí se odvolat, 8. nepřezkoumal správnost prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek.

Žalobní body následně rozvedl takto:

Nejprve upozornil na skutečnost, že současně s ohlášením stavby rodinného domu A ohlásil za stejných podmínek stavbu druhého rodinného domu (dále také jen „rodinný dům B“) s tím, že projektová dokumentace pro každou z těchto staveb vymezuje samostatný stavební pozemek. O každém z těchto ohlášení rozhodly správní orgány samostatně a stejným způsobem (tedy zamítavě). Žalobce však podal správní žalobu pouze ve věci ohlášení rodinného domu A.

Prvoinstanční správní orgán měl dle žalobce odůvodnit své zamítavé rozhodnutí tím, že pozemky v ohlášení označené jako ty, na nichž bude stavba rodinného domu A umístěna, se podle územního plánu města Špindlerův Mlýn nacházejí mimo zastavěné území. Stavební úřad uvedl, že přestože Krajský soud v Hradci Králové svým rozsudkem ze dne 31. 5. 2012, č.j. 30A 10/2012-68, zrušil část územního plánu, v níž byly pozemkové parcely č. 96/16, 100/3 a 100/12 v k. ú. Špindlerův Mlýn zařazeny do funkčních ploch FP - louky a pastviny a KO - ostatní krajinná zeleň, tak co se týče ostatních částí územního plánu, tak ty tímto rozhodnutím dotčeny nebyly. Tedy ta část územního plánu, která vymezuje zastavěné území, je nadále platná. Stavební úřad tak uzavřel, že uvedené

pozemkové parcely, jakož i pozemková parcela č. 100/7, se dle územního plánu nacházejí mimo zastavěné území.

Žalobce dále uvedl, že v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu s tímto závěrem polemizoval, když podle něho z obsahu shora citovaného rozsudku krajského soudu logicky vyplývá, že zrušil současně s funkčním zařazením předmětných pozemků i zahrnutí těchto pozemků do nezastavěného území, protože to s funkčním využitím pozemků v tomto případě úzce souvisí. Namítal také, že na pozemku p. č. 100/7 je navržena pouze nepatrná část zpevněné plochy účelové komunikace, kterou lze na pozemku mimo zastavěné území ve funkční ploše KO-ostatní krajinná zeleň, umisťovat.

Dle žalobce § 107 odst. 1 stavebního zákona stanoví taxativní výčet důvodů pro vydání zákazu ohlášené stavby, které nelze rozšiřovat. Přestože stavební úřad odůvodnil své rozhodnutí tím, že je stavba rodinného domu A navržena na pozemcích nacházejících se podle platného územního plánu v nezastavěném území, a žalobce tento závěr rozporoval, nelze z odůvodnění napadeného rozhodnutí dovodit, že by se žalovaný touto odvolací námitkou zabýval. Pouze zmatečně a nesrozumitelně konstatoval, že *„na skutečnosti, že posouzení stavebním úřadem vedlo k zakázání provedení stavby RD pro rozpor se stavebním zákonem, nemůže nic změnit zdůvodnění zakázání ohlášení s poukazem na problematiku zastavěného území a zastavěné plochy“*. Žalovaný tedy zřejmě závěru stavebního úřadu, kterým odůvodnil své rozhodnutí, zapravdu nedal. V souvislosti s tím žalobce namítl, že žalovaný v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu nepřezkoumal správnost odvoláním napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek.

Žalobce následně polemizoval se závěry žalovaného, kterými odůvodnil napadené rozhodnutí. Dle něho jediný z těchto důvodů, který teoreticky s ohledem na znění § 107 odst. 1 stavebního zákona přichází v úvahu, je žalovaným tvrzený rozpor dokumentace stavby s § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“).

Předně napadl skutečnost, že žalovaný v daném případě fakticky rozhodnutí stavebního úřadu změnil podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Důvodem, pro který zakázal provedení stavby stavební úřad, se vůbec nezabýval, výrok svého rozhodnutí opřel o zcela nové důvody. Pochybil proto, pokud ve svém rozhodnutí uvádí, že rozhodl dle § 90 odst. 5 správního řádu. O změně důvodů pak měl žalovaný rozhodnout samostatným výrokem ex offio.

Dále žalobce konstatoval, že v době přípravy stavebního záměru byl srozuměn s tím, že pozemky, na kterých má být stavba rodinného domu A umístěna, jsou platným a vykonatelným územním rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 4. 7. 2005, č.j. Výst.R1668/2005, určeny, kromě stavby již zrealizovaného a zkolaudovaného bytového domu, pro umístění stavby lyžařského vleku, dětského lyžařského vleku a snowtubingu. S odkazem na § 93 odst. 5 stavebního zákona měl

za to, že postačí stavebnímu úřadu sdělit, že do záměru, ke kterému se územní rozhodnutí vztahuje a kterého se nový záměr týká, upouští a toto územní rozhodnutí v dosud nezkonsumované části pozbude v případě záměru, od kterého bylo sdělením upuštěno, platnosti. Tak také učinil. Nesouhlasí proto se závěrem žalovaného, že bylo třeba, aby požádal o změnu uvedeného územního rozhodnutí z důvodu, že v daném případě byl záměr zahájen realizací stavby bytového domu. Dle žalobce bylo daným územním rozhodnutím povoleno více na sobě nezávislých stavebních záměrů. Pokud jeden z nich byl zahájen a dokončen, byla část územního rozhodnutí ve věci tohoto záměru zkonsumována a na zbytek záměrů se dál pohlíží, jako by zahájeny nebyly a lze tedy od nich upustit pouhým sdělením. Není nutné vést řízení o změně územního rozhodnutí.

Na podporu uvedeného závěru žalobce uvedl, že už předchozí vlastník dotčených pozemků od záměru vybudovat na pozemku p. č. 100/3 (nyní pozemky p. č. 100/3 a 100/12) v k. ú. Špindlerův Mlýn obslužný vlek, lyžařský vlek a snowtubing upustil. Na místě, kde by podle předmětného územního rozhodnutí měla být umístěna spodní část lyžařského vleku a stavba rychlého občerstvení, umístil stavbu rodinného domu čp. 319 a pozemek určený k výstavbě lyžařského vleku (p. č. 100/3) rozdělil. Dům na st. parcele č. 549 s pozemkem p. č. 100/13 pak prodal. Dělo se tak se souhlasem stavebního úřadu, takže dle žalobce stavební úřad povolovat stavbu rodinného domu s vědomím, že tehdejší vlastník pozemků od záměru vybudovat obslužný objekt, lyžařský vlek a snowtubing upustil. Přesto netrval na tom, že je třeba žádat o změnu územního rozhodnutí. Povoláním stavby rodinného domu stavební úřad dle žalobce změnil i původní územní rozhodnutí, proto dnes nemůže tvrdit, že je stavba rodinného domu A v rozporu se stavbami povolenými původním územním rozhodnutím nebo že je navržena na pozemcích, na kterých podle tohoto územního rozhodnutí lze umístit stavby jiné. Touto argumentací se však žalovaný opět nezabýval. Žalobce uvedenou námitku uzavřel tím, že územní rozhodnutí ze dne 4. 7. 2005 umístění stavby rodinného domu A nebrání, neboť stavebnímu úřadu sdělil, že od záměru vybudovat stavbu lyžařského vleku a snowtubingu upustil. Územní rozhodnutí tak v části týkající se tohoto záměru pozbylo platnosti, pokud jí nepozbylo už tím, že na místě dolní části lyžařského vleku byla už dříve stavebním úřadem povolena stavba rodinného domu.

S odkazem na § 2 odst. 1 písm. b) a § 104 odst. 1 stavebního zákona v posuzovaném případě postačí k umístění a provedení stavby rodinného domu A pouze ohlášení bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Dle žalobce je tedy nepochybné, že k vymezení stavebního pozemku tak, jak to v daném případě řeší projektová dokumentace pro ohlášení stavby rodinného domu A, dojde vydáním souhlasu s provedením ohlášené stavby podle § 106 odst. 1 a ověřením projektové dokumentace přiložené k ohlášení podle § 106 odst. 2 stavebního zákona. Tvrzení žalovaného, že součástí ohlášení mělo být dělení a scelování pozemků, tedy nemá oporu v zákoně, dodal žalobce.

Pokud jde o žalovaným zmiňovaný rozpor projektové dokumentace se skutečným stavem věci, pak tento rozpor spatřuje žalovaný v tom, že vsakování srážkových vod je řešeno k navrhovanému dělení a scelování pozemků a ne k již provedenému, což je dle žalobce závěr nemající oporu v platném právu. Stavební pozemek se totiž vymezuje až územním rozhodnutím a zákon tedy nevyžaduje, aby podmínkou pro umístění stavby a řešení otázky zabezpečení likvidace srážkových vod vsakováním bylo faktické rozdělení nebo scelení pozemků navržených pro realizaci stavebního záměru. Žalovaný navíc podle něj tento závěr blíže neodůvodňuje a nelze tak zjistit, na základě jakých skutečností k němu dospěl a o jaký právní předpis jej opírá.

V další žalobní námitce žalobce vyjádřil názor, že v případě územně plánovací informace se nejedná o neopomenutelný podklad k ohlášení stavby podle § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale pouze o předběžnou informaci podle § 139 správního řádu, tedy o kvalifikovanou formu pomoci správních orgánů občanům. Neexistence územně plánovací informace dle § 104 odst. 1 stavebního zákona tedy nemohla být důvodem pro zamítnutí ohlášené stavby.

Ohradil se rovněž proti závěru žalovaného, že pokud nepožádal o územně plánovací informaci, jednal i v rozporu s § 152 odst. 1 stavebního zákona, neboť nedbal na řádnou přípravu stavby. Dle žalobce tomu tak není, protože územně plánovací informace není povinným podkladem ohlášení stavby rodinného domu A, ale zejména proto, že opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí nebo k ohlášení stavby nelze v žádném případě považovat za přípravu stavby ve smyslu § 152 odst. 1 stavebního zákona.

Dle žalobce není projektová dokumentace pro ohlášení stavby rodinného domu A v rozporu ani s § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., jak tvrdil žalovaný. Tato projektová dokumentace (a shodně pro ohlášení stavby rodinného domu B) totiž vymezuje dva samostatné pozemky, když na každém z nich je navržena pouze jedna stavba rodinného domu. Zopakoval, že ani tento závěr žalovaný blíže neodůvodnil a nelze tak zjistit, na základě jakých skutečností a úvah k němu dospěl. Takové tvrzení nelze podrobit jakémukoliv přezkumu.

Závěrem proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný v úvodu svého vyjádření provedl podrobnou rekapitulaci průběhu správního řízení. S ohledem na skutečnost, že jím popsanych skutečnostech není mezi účastníky řízení sporu, dovoluje si krajský soud v zestručněné podobě tuto pasáž vyjádření konstatovat, aby již nemusel tato fakta opakovat v nalézací části rozsudku, v níž na ně již může pouze odkázat.

Je tedy nepochybné, že žalobce ohlásil u stavebního úřadu provedení stavby rodinného domu A. Přílohou ohlášení ze dne 5. 12. 2012 byla také projektová dokumentace této stavby, kterou vypracoval Ing. L.K., autorizovaný inženýr pro pozemní stavby (ČKAIT 0700059). Žalobce v průvodním dopise k formuláři ohlášení stavby uvedl, že v příloze předkládá ohlášení stavby dvou rodinných domů na pozemcích p.p.č. 100/12, 100/3, 100/7 a 96/16 v katastrálním území Špindlerův Mlýn (tj. dva samostatné formuláře, zvlášť pro dům „A“ a zvlášť pro dům „B“, pro které byly založeny dva samostatné spisy), že rodinné domy jsou navrženy na pozemcích, které z hlediska funkčního využití územní plán Špindlerův Mlýn neřeší, neboť rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové č.j.: 30A 10/2012-68 ze dne 31. 5. 2012 bylo funkční využití pozemků č. 96/16, 100/3 a 100/12 v katastrálním území Špindlerův Mlýn zrušeno, že rodinné domy jsou navrženy na pozemcích, na kterých lze podle územního rozhodnutí stavebního úřadu č.j.: Výst.R1668/2005 ze dne 4. 7. 2005 umístit stavbu dětského vleku, snowtubingu a lyžařského vleku, že toto právo zřejmě nevyužije a tyto stavby realizovat nakonec asi nebude, že o územně plánovací informaci nežádal, neboť se podle jeho názoru nejedná o neopomenutelný podklad ale o předběžnou informaci, tedy o kvalifikovanou formu pomoci správních orgánů občanům a je tedy věcí každého jednotlivce, zda ji využije, či nikoliv.

Stavební úřad následně vydal rozhodnutí č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2164/2012 ze dne 28. 12. 2012, kterým podle § 107 odst. 1 stavebního zákona zakázal provedení stavby. V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad citoval ustanovení § 104 odst. 1 stavebního zákona s tím, že pokud by ohlášená stavba podle § 104 odst. 1 stavebního zákona byla navržena v rozporu s územně plánovací informací nebo s obecnými požadavky na výstavbu nebo umísťována v nezastavěném území anebo byla v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu, stavební úřad podle § 107 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, provedení ohlášené stavby zakáže.

Žalovaný v odvolacím řízení zjistil, že stavba rodinného domu A s vestavěnou garáží včetně zpevněných ploch, přípojek vody, elektro, STL plynu a tlakové splaškové kanalizace obsahuje jeden byt, má přízemí, obytné podkroví a není podsklepena. V průvodní zprávě zmíněné projektové dokumentace vypracované Ing. L.K. je uvedeno, že zastavěná plocha rodinného domu je 149,98 m². Ze spisu a z výkresové části této projektové dokumentace dále zjistil, že žalobce dne 5. 12. 2012 ohlásil také stavbu rodinného domu B, jejíž umístění bylo navrženo taktéž na pozemcích p. p. č. 100/12, 100/3, 100/7 a 96/16 v katastrálním území Špindlerův Mlýn. Stavební úřad rozhodnutím č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2165/2012 ze dne 28. 12. 2012 podle § 107 odst. 1 stavebního zákona zakázal provedení stavby „rodinný dům B“. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce dne 9. 1. 2013 odvolal a žalovaný svým rozhodnutím zn.: 1478/UP/2013 ze dne 8. 3. 2013 odvolání ze dne 9. 1. 2013 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2165/2012 ze dne 28. 12. 2012 potvrdil.

Žalovaný následně vydal žalobou napadené rozhodnutí, kterým podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce ze dne 9. 1. 2013 a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2164/2012 ze dne 28. 12. 2012.

V další části svého vyjádření již žalovaný prezentoval svůj náhled na danou věc, kdy nad rámec argumentů, které byly obsaženy v odůvodnění napadeného rozhodnutí, uvedl následující.

Do dne 31. 12. 2012 pro povolení stavby rodinného domu do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažím a podkrovím ve smyslu § 104 odst. 1 a § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a to při splnění dalších podmínek stanovených v § 104 odst. 1, stačilo ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Do dne 31. 12. 2012 zároveň stavebním zákonem ani jeho prováděcími předpisy nebyl pojem „zastavěná plocha“ nijak vymezen. Do této doby pojem „zastavěná plocha“ byl zmíněn pouze v technické normě ČSN 73 4055 – Výpočet obestavěného prostoru pozemních stavebních objektů, která je účinná od dne 1. 1. 1963 a je stále platná (tj. 50 let), ve které je uvedeno, že „zastavěná plocha“ je plocha půdorysného řezu vymezená vnějším obvodem svislých konstrukcí uvažovaného celku (budovy, podlaží nebo jejich částí); v I. podlaží se měří nad podnoží nebo podezdívkou, přičemž se izolační přízdívky nezapočítávají. K tomu však žalovaný konstatoval, že podle § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, není česká technická norma obecně závazná.

Dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon, kterým byl stavební zákon doplněn o ustanovení § 2 odst. 7, ve kterém je stanoveno, že zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny; plochy lodžii a arkýřů se započítávají; u objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny; u zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.

V souvislosti s tím žalovaný vyjádřil názor, že pojem „zastavěná plocha“ vykládaný podle nezávazné ČSN 73 4055 platné již 50 let byl dávno překonán, a to i pro potřeby legislativy účinné do dne 31. 12. 2012, o čemž svědčí právě nová právní úprava. Vzhledem k tomu, že do dne 31. 12. 2012 pojem „zastavěná plocha“ nebyl právními předpisy stanoven, je upřesnění pojmu „zastavěná plocha“ ustanovením § 2 odst. 7 zákona č. 350/2012 Sb. možné využít i pro daný případ. V této souvislosti upozornil na fakt, že Ministerstvo pro místní rozvoj ČR vydalo pracovní pomůcku k § 2 odst. 7 stavebního zákona zveřejněnou na webových stránkách ministerstva.

K tomu žalovaný uvedl, že v průvodní zprávě zmíněné projektové dokumentace vypracované Ing. L.K. je uvedeno, že zastavěná plocha rodinného domu A je 149,98 m². Dle žalovaného se však s ohledem na shora uvedené na daný případ vztahuje výpočet zastavěné plochy rodinného domu A podle obrázku č. 3 pracovní pomůcky k § 2 odst. 7 stavebního zákona Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Podle této metodiky pak je zastavěná plocha navrhované stavby rodinného domu A na pozemcích p. p. č. 100/12, 100/3, 100/7 a 96/16 v katastrálním území Špindlerův Mlýn 156,21 m². K tomuto tvrzení přiložil grafickou přílohu. Z toho dle žalovaného vyplývá, že předmětná stavba rodinného domu A není i z tohoto důvodu stavbou, pro kterou by do dne 31. 12. 2012 stačilo pouze ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Tuto skutečnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, neboť v době jeho vydání nebyla metodika Ministerstva pro místní rozvoj ČR uveřejněna.

Žalovaný proto navrhl žalobu pro její bezdůvodnost zamítnout.

Žalobce ještě reagoval stručným podáním ze dne 20. 5. 2013. V něm uvedl pouze, že vyjádření žalovaného neobsahuje skutečnosti, které by se týkaly obsahu žaloby. Nemá tedy k čemu zaujímat stanovisko či podávat repliku. Proto znovu odkázal na obsah podané žaloby.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když k takovému postupu udělili oba účastníci řízení souhlas, žalobce výslovně, žalovaný postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., o němž byl ve výzvě předsedy senátu řádně poučen. O věci usoudil následovně.

Prvotně se musel zabývat žalobní námitkou napadající zákonnost postupu žalovaného, který formálně prvoinstanční rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle žalobce však fakticky došlo ke změně prvoinstančního rozhodnutí, neboť správnost a oprávněnost důvodu obsaženého v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný prakticky nepřezkoumával (ačkoliv proti tomuto důvodu logicky směřovaly odvolací námitky), a místo toho přišel ve svém rozhodnutí se zcela novými důvody. A nutno říci, že již této první žalobní námitce musel krajský soud přisvědčit.

Není sporu o tom, že důvod, pro který prvoinstanční správní orgán zamítl stavbu rodinného domu A, byl skutečně pouze jeden. Jak plyne z odůvodnění rozhodnutí, stavební úřad konstatoval, že se stavbou dotčené pozemky dle platného

územního plánu obce Špindlerův Mlýn nacházejí mimo zastavěné území, což dovodil z výkresu základního členění územního plánu, části B, označeného N1B, který vymezuje hranice a plochy zastavěného území a zastavitelné plochy a textové části územního plánu, která pojednává o vymezení zastavěného území (str. 6 bod A.). Dle stavebního úřadu tak byly předmětné pozemky vedeny územním plánem jako plocha KO – ostatní krajinná zeleň a FP – louky a pastviny. Nejednalo se tedy o zastavitelnou plochu dle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Na těchto závěrech nemůže dle stavebního úřadu nic změnit ani existence rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2012, č. j. 30A 10/2012-68, kterým byla část územního plánu města Špindlerův Mlýn, kterou došlo k zařazení pozemkových parcel č. 96/16, 100/13 a 100/12 v k. ú. Špindlerův mlýn do funkčních ploch FP – louky a KO – ostatní krajinná zeleň, zrušena.

Samozřejmě odvolání žalobce s těmito závěry správního orgánu prvního stupně polemizovalo, neboť je žalobce nepovažoval za správné. Dle jeho přesvědčení důvod uváděný stavebním úřadem překážku zastavění dotčených pozemků navrhovanou stavbou nepředstavuje.

Žalovaný přistoupil k vypracování žalobou napadeného rozhodnutí tak, že po té, co popsal průběh správního řízení, se začal věnovat důvodům, pro něž je nutné provedení ohlášené stavby zakázat. Dospěl k závěru, že realizaci stavby rodinného domu A brání zejména platné a vykonatelné rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 7. 2005, č. j. Výst.R1668/2005tr. Dále konstatoval, že součástí ohlášení mělo zároveň být dělení a scelování pozemků. Vytkl rovněž žalobci, že byl povinen ve smyslu § 104 odst. 1 stavebního zákona požádat o územně plánovací dokumentaci a že v souvislosti s tím zanedbal ve smyslu § 152 odst. 1 téhož zákona řádnou přípravu stavby (viz poslední odstavec na str. 5 až prvé dva odstavce na str. 8 napadeného rozhodnutí).

V návaznosti na tyto své závěry následně konstatoval: „Výše *podrobně uvedená situace pak nemohla od samého prvopočátku vést jinam, než že posouzení stavebním úřadem vedlo k zakázání provedení stavby „rodinný dům A“ pro rozpor se stavebním zákonem; na této skutečnosti nemůže nic změnit zdůvodnění zakázání ohlášení s poukazem na problematiku zastavěného území a zastavěné plochy*“.

Toť vše. Více se již žalovaný shora citovaným důvodem, pro který provedení ohlášené stavby zakázal stavební úřad, potažmo obsahem odvolacích námitek, v napadeném rozhodnutí nezabýval.

Následně se totiž věnoval již jen dalším důvodům, pro které realizace stavby dle jeho názoru nepřichází v úvahu (problematika vsakování srážkových vod, rozpor dokumentace stavby s § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. – viz str. 8 až 9 napadeného rozhodnutí). Závěrem pak žalovaný konstatoval, že „*přezkoumáním zjistil, že rozhodnutí č.j.: DOK/Vyst/Jeb/2164/2012 stavebního úřadu ze dne 28. 12. 2012 neobsahuje takové vady, které by měly vliv na soulad napadeného rozhodnutí*

s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost....“ Proto rozhodl, jak shora uvedeno.

Krajský soud má ze shora uvedeného za zcela nepochybné, že žalovaný opřel svůj závěr, že provedení ohlášené stavby rodinného domu A muselo být zakázáno pro rozpor se stavebním zákonem, o zcela nové důvody, odlišné od důvodu, o který opřel své rozhodnutí stavební úřad.

Žalobci je pak nutno přisvědčit, že otázce zákonnosti a věcné správnosti tohoto důvodu se žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí prakticky nevěnoval s výjimkou shora citované věty. Z té pak pro její stručnost (a nutno dodat, že i pro její nepřilíš podařenou gramatickou stavbu) skutečně nelze dovodit, zda žalovaný tento důvod zákonným a správným shledal, či nikoliv. A už vůbec ne proč.

Krajský soud tak stál před posouzením, zda takový postup žalovaného je v souladu se zákonem. A dospěl k závěru, že nikoliv.

Dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Dle § 90 odst. 1 správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Dle § 90 odst. 5 správního řádu neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup dle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnit nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.

Správní řád tedy pro případ změny prvostupňového rozhodnutí připouští výslovně i změnu napadeného rozhodnutí pouze v jeho odůvodnění, je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění. Prvostupňové rozhodnutí se tedy mění nikoliv prostřednictvím výroku rozhodnutí odvolacího orgánu, ale ke změně jeho odůvodnění dochází prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí o odvolání.

Předpokládá se tedy, že odvolací správní orgán může v odůvodnění svého rozhodnutí přidat na podporu prvostupňového rozhodnutí nějaké další argumenty nebo naopak některé argumenty v rámci svého odůvodnění vypustit. Může tedy v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že se s některými argumenty v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí neztotožňuje nebo je pokládá za chybné či mylné, nicméně tato skutečnost není ještě důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale jen k určité korekci jeho argumentů, na jejichž základě byl formulován výrok.

Tento postup vychází z obecné zásady, podle níž tvoří správní řízení na prvním i druhém stupni jeden celek. Účelem ustanovení o možnosti pouze změnit odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (ačkoliv ve skutečnosti se z formálního hlediska o změnu rozhodnutí nejedná, na rozdíl od případu, kdy se mění výroková část rozhodnutí) je tedy zejména snaha o co nejmenší zatěžování účastníků řízení opakovaným projednáváním věci na úrovni správního orgánu prvního stupně.

Jak však ze shora uvedeného vyplývá, možnost využít uvedený postup ze strany odvolacího správního orgánu má své meze. Ve snaze o dodržení zásady jednotnosti řízení totiž nemůže odvolací správní orgán porušit některé ze základních zásad činnosti správních orgánů tak, jak jsou vymezeny v §§ 2 až 8 správního řádu.

Odvolací správní orgán tak může přistoupit ke změně odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze v případech, kdy provádí pouze jeho určité dílčí korekce. Není tedy oprávněn nahradit odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zcela jiným, vlastním, odůvodněním.

Právě k tomu ale došlo v přezkoumávané věci, jak je patrné ze shora uvedeného stavu věci. Žalovaný se navíc obsahem odvolání v rozporu s citovaným ustanovením § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu fakticky vůbec nezabýval. Pokud tak formálně učinil (viz shora citovaná věta ze str. 8 jeho rozhodnutí), stalo se to způsobem nepřezkoumatelným jak pro nesrozumitelnost (z dikce uvedené věty nelze seznat, zda žalovaný se závěrem prvostupňového orgánu souhlasí či nikoliv), tak nepochybně pro nedostatek důvodů (na odůvodnění svého postoje ohledně této otázky žalovaný rezignoval zcela). Místo toho specifikoval a vymezil své vlastní (zcela nové) závěry o tom, proč bylo nutno provedení ohlášené stavby zakázat a proč je tedy výrok rozhodnutí stavebního úřadu v souladu s právními předpisy.

Žalovaný tak potvrdil výrok prvostupňového rozhodnutí za situace, kdy svým rozhodnutím fakticky zcela odstranil veškeré závěry prvoinstančního orgánu, k jejichž zákonnosti a věcné správnosti se navíc vůbec nevyjádřil, a odůvodnění prvoinstančního orgánu kompletně nahradil svými závěry. Takový postup však považuje krajský soud za nepřípustný, neboť jím žalovaný žalobci odňal jednu instanci správního řízení. Žalobce se totiž o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že žalovaný dal žalobci před vydáním svého rozhodnutí možnost seznámit se s podklady rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu a že žalobce této možnosti využil. Jak plyne z písemného vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí a k postupu odvolacího orgánu ze dne 25. 2. 2013, oprávněná úřední osoba žalobci při seznámení se s podklady rozhodnutí sdělila, že má v úmyslu prvoinstanční rozhodnutí potvrdit, ale změnil jeho odůvodnění s tím, že důvod zakázání stavby uvedený stavebním úřadem dle ní správný není a že hlavní důvod spatřuje v tom, že navržená stavba je v kolizi se shora citovaným územním rozhodnutím.

K tomu krajský soud dodává, že z úředního záznamu o nahlédnutí žalobce do správního spisu dne 20. 2. 2013 taková skutečnost neplyne. Pokud tedy byl žalobce o úmyslu žalovaného rozhodnout shora uvedeným způsobem informován, stalo se tak způsobem neformálním, při němž žalovaný ve stručnosti formuloval pouze jeden z důvodů, o který hodlá své rozhodnutí opřít. Rozhodně tedy žalobci nebyl dán prostor pro to, aby v odvolacím řízení mohl na tuto změnu v právním posouzení věci komplexně reagovat. S odůvodněnými závěry žalovaného ve věci samé se tak žalobce mohl seznámit až po doručení napadeného rozhodnutí a prvně tak s nimi mohl polemizovat až v podané žalobě ke správnímu soudu.

Uvedeným postupem žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení a to způsobem schopným přivodit žalobci újmu při ochraně svých hmotných i procesních práv (k tomu srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009-102; všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajskému soudu proto nezbylo, než rozhodnutí žalovaného s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit pro shora specifikované vady řízení. Současně vrátil žalovanému dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc k dalšímu řízení.

V něm bude žalovaný postupovat v souladu s § 89 a § 90 správního řádu, při dodržení všech základních zásad činnosti správních orgánů vymezených v §§ 2 až 8 téhož zákona. Tedy vyhne se zejména shora uvedeným pochybením, přezkoumatelným způsobem se vyrovná s obsahem odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, jakož i s obsahem odůvodnění tohoto rozhodnutí, a následně zvolí příslušný procesní postup odpovídající možnostem vymezeným ustanovením § 90 správního řádu. Pro úplnost krajský soud připomíná, že v dalším řízení je správní orgán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Za situace, kdy zbývající žalobní námitky směřovaly k právnímu posouzení otázek týkajících se věci samé, nemohl se jimi krajský soud zabývat, neboť se k těmto otázkám budou znovu vyjadřovat správní orgány v dalším řízení. Krajský soud by tak nepřipustně jejich hodnocení předběhl a upřel tím žalobci, aby jeho věc

byla nejprve posouzena řádně dvěma stupni státní správy. Smyslem správního soudnictví totiž není činnost orgánů veřejné správy nahrazovat, ale toliko přezkoumávat zákonnost a věcnou správnost jejich rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního.

V. Náklady řízení

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ze soudního spisu vyplynulo, že jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení představuje pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit ve stanovené lhůtě.

Krajskému soudu zároveň neušlo, že žalobce zaplatil v kolcích soudní poplatek ve výši 5. 000,- Kč. Dle Sazebníku poplatků, který tvoří přílohu zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně dle jeho položky 18, činí výše soudního poplatku za žalobu ve věcech správního soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu 3. 000,- Kč. Přeplatek soudního poplatku tak činí 2.000,- Kč. V souladu s ustanovením § 10 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o soudních poplatcích proto krajský soud po právní moci tohoto rozhodnutí žalobci tento přeplatek na soudním poplatku vrátí.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej

zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Hradci Králové dne 20. května 2014

JUDr. Jan Rutsch
předseda senátu, v.r.

