



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D., ve věci

žalobce: **MUDr. A. S.**
zastoupen Mgr. Ludvíkem Matouškem, advokátem
se sídlem AK Kovářská 549/12, 190 00 Praha 9

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové

za účasti: **CETIN, a. s.,** Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9 - Libeň

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2022, čj. KUKHK-8813/UP/2021 (Sv)

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2022, čj. KUKHK-8813/UP/2021 (Sv), se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228 Kč do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce do rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem, odboru výstavby a územního plánování (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“), ze dne 28. 8. 2018, čj. MUDK-VÚP/87209-2018/bre7400-2018, a potvrdil jej. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím městský úřad rozhodl tak, že odstranění „stavby - účelová komunikace k rodinnému domu čp. XA, v xxx umístěné na p. p. č. XB v katastrálním území X, se nenařizuje“.
2. Dále v textu všechny uváděné pozemky, příp. stavby, se nacházejí v obci a katastrálním území Trutnov.

II. Shrnutí žalobních bodů

3. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a jeho zrušení a vrácení žalovanému k dalšímu řízení. Žalobní námitky soustředil do následujících žalobních bodů:
4. V prvním žalobním bodě žalobce namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nevypořádání odvolacích námitek týkajících se povahy příjezdu k domu coby stavby dle ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona. Žalobce poukázal na stěžejní části svého odvolání, kde uváděl, že závěr prvoinstančního orgánu, že se v případě příjezdu k domu vůbec nejedná o stavbu, byl pro něj překvapivý a neztotožnil se s ním, k čemuž v odvolání předložil několik stran argumentace, se kterou se však žalovaný jako odvolací orgán vůbec nevypořádal. Žalovaný dokonce ani nepřinesl žádnou argumentaci potvrzující, že se v případě dané cesty k domu jedná jen o úpravu pozemku a změnu využití území, nezabýval se žalobcem uvedenými znaky stavby, naplněním oněch znaků, a dokonce ani tím, že již dříve o stavbě rozhodoval v rámci odvolání, v němž ani náznakem neuvedl, že by se o stavbu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona jednat nemělo. Žalobce k tomu odkázal na čl. I doplnění odvolání ze dne 5. 10. 2018 a jeho obsah učinil součástí žaloby.
5. Žalobce konstatoval, že žalovaný ve svém rozhodnutí k jeho komplexně rozvedené odvolací námitce pouze shrnul průběh řízení a na závěru shrnutí (na straně 8) uvedl jediný odstavec vlastního právního názoru, který však nepodpořil vůbec žádnou argumentací, neboť uvedl, že z listin a zjištění stavebního úřadu je zřejmé, že v tomto případě je předmětem řízení záměr, který je od 1. 1. 2013 stavebním zákonem pojmenován a vymezen jako úpravy pozemku p. č. XB u rodinného domu čp. XA, neboť se jedná o zpevnění části pozemku p. č. XB štěrkem s betonovou obrubou za účelem vytvoření adekvátního příjezdu ke garáži v rodinném domě čp. XA, a že plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejich provedení bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu čp. XA. Dle žalobce žalovaný přehlédl, že to byl on a jemu podřízený správní orgán, který v čase předmět řízení upravoval, ačkoli se faktický projev stavebních prací (stavby) od určitého stadia nevyvíjel, přičemž označení předmětu řízení pak považuje za stěžejní důvod k tomu, aby o něm rozhodoval způsobem, jakým rozhodl. Žalovaný se přitom nevypořádal s argumenty žalobce uvedenými v čl. I jeho doplnění odvolání. Rozhodnutí žalovaného je tak nepřezkoumatelné a žalobce je i nadále přesvědčen, že úprava pozemku v objemu, za

použití materiálu, jeho způsobu zpracování a zapracování, lidského přičinění v podobě montážních technologií a úsilí, smyslu, účelu využití a dopadů na okolní pozemky, představuje stavbu, a byly naplněny všechny její definiční znaky dovozené judikaturou a odbornou literaturou. Žalovaný však uvedený výsledek stavební činnosti za stavbu nepovažuje.

6. Další žalobní bod žalobce nazval Nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve věci podkladů k povolení terénních úprav a sjezdu.
7. Pokud jde o terénní úpravy, žalobce uvedl, že v souvislosti s vybudováním příjezdu k rodinnému domu čp. XA (a tedy i cesty) provedli vlastníci tohoto domu množství terénních úprav, které dle jeho názoru nejsou v současné době vůbec povoleny, dle názoru prvoinstančního stavebního úřadu povoleny jsou a dle názoru odvolacího orgánu nehraje jejich povolení roli.
8. Žalobce konstatoval, že prvoinstanční stavební úřad uvedl, že veškeré terénní úpravy provedené v souvislosti s výstavbou příjezdu byly provedeny na základě sdělení k ohlášení stavebních úprav Městského úřadu Trutnov ze dne 17. 10. 2006, čj. 2006/12003/V-4407/Ve, v němž stavební úřad neměl vůči „provedení odstranění části svahu p. p. č. XB pro účel výstavby příjezdové komunikace k rodinnému domu [...] odstranění části svahu před domem směrem k místní komunikaci“ žádných námitek. Takto široká aplikace daného sdělení je však dle názoru žalobce zcela nepřipadná. Z ohlášení terénních úprav ze dne 27. 9. 2006 totiž vyplývá, že měly být provedeny toliko v rozsahu „přípravných prací“, bez podrobného vymezení projektovou dokumentací či jiným náležitým podkladem. Z tohoto ohlášení žalobce zdůraznil pasáž: „... Na základě dohody na společném jednání na stavebním úřadě dne 11. 9. 2006 budou prozatím provedeny pouze přípravné práce a po dopracování PD ke stavebnímu povolení bude o ně požádáno.“ Dle žalobce je tedy zřejmé, že rozsah povolených terénních úprav nebyl prakticky neomezený (jak jej vykládá stavební úřad), ale naopak velmi úzký, pouze co do přípravných prací.
9. Žalobce popsal, že vydání sdělení k ohlášeným úpravám předcházelo společné jednání tehdejších majitelů rodinného domu čp. XA, žalobce a stavebního úřadu, které se týkalo řešení situace nastalé po zrušení společného příjezdu k oběma rodinným domům (čp. XC a čp. XA). Na tomto jednání bylo vyhodnoceno, že vzhledem k poloze společné hranice předmětných pozemků musí dojít k provedení terénních úprav u domu čp. XA a následně bude povolena a vybudována příjezdová cesta. Tento kontext však prvoinstanční stavební úřad v napadeném rozhodnutí vůbec nevzal v potaz. Terénní úpravy byly oprávněné pouze v rozsahu prozatímního zajištění příjezdu k rodinnému domu čp. XA, další terénní úpravy již byly činěny svévolně, a to i v letech 2016 a 2017, tedy v době, na kterou se ohlášení ani sdělení k terénním úpravám zjevně nevztahuje. V průběhu času navíc došlo na pozemku p. č. XB k dalšímu rozšiřování terénních úprav. Žalobce proto odmítl takový závěr, že jakékoli (a i opakované) úpravy svahu jsou pokryty sdělením z roku 2006, jež vychází ze zcela jiné skutkové situace. Pokud pak žalovaný k tomu sdělil, že se závěry prvoinstančního správního orgánu ztotožňuje, ale tyto „nesouvisí s předmětem řízení“, pak tomu žalobce nedokáže porozumět, neboť terénní úpravy byly provedeny právě proto, aby v jejich důsledku mohla vzniknout samostatná cesta k rodinnému domu čp. XA. Jejich povolovací režim je tedy naprosto stěžejní pro výsledek řízení.

10. Žalobce uzavřel, že žalovaný nejen, že žádným způsobem nevypořádal odvolací námitku vztahující se k povolení terénních úprav, ale především bezdůvodně celou otázku jejich povolení označil za irelevantní. Tímto svým (pro žalobce nepochopitelným) jednáním tak napadené rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí i pro nevypořádání odvolacích námitek.
11. Dále žalobce obdobně argumentoval i ohledně povolení sjezdu. Uvedl, že prvoinstanční stavební úřad postavil své rozhodnutí na tom, že sjezd byl povolen silničním správním úřadem ve smyslu ustanovení § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V odvolání žalobce označil tento závěr za nezákonný, a to proto, že povolení bylo vydáno v době, kdy při výjezdu od rodinného domu čp. XA nepřekážel ve výhledu do ulice takřka neprůhledný plot a zeď a kdy rozměry vjezdu na pozemek p. č. XB byly celkově odlišné od současných (k tomu odkázal na svou žalovaným opomenutou argumentaci v čl. III svého doplnění odvolání). Žalovaný k tomu bez odůvodnění pouze konstatoval, že se ztotožňuje se závěry prvoinstančního orgánu a doplnil, že sjezd na sousední nemovitost nevyžaduje dle ustanovení § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona územní rozhodnutí ani územní souhlas (a tedy ani stavební povolení či souhlas s ohlášeným stavebním záměrem). Dle žalobce je však taková argumentace žalovaného hrubě nedostatečná a nepřiléhavá, neboť od sebe uměle odtrhává povolovací režim příjezdové cesty k rodinnému domu a povolovací režim sjezdu samotného. Jestliže jsou řešeny povaha a povolovací režim příjezdové cesty, je zapotřebí zohlednit též povolení vytvoření sjezdu, neboť toto povolení posuzuje podstatné charakteristiky celé soustavy tvořící příjezdovou cestu k rodinnému domu čp. XA ústící na místní komunikaci (tj. cesta jako taková, plot, brána, příp. stavební úprava sjezdu).
12. Dle žalobce tedy i v tomto směru žalovaný zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a nevypořádání odvolacích námitek, neboť nijak nereagoval na argumentaci uvedenou v odvolání a zároveň zcela pominul fakt, že základní podklad, na němž prvoinstanční orgán vystavěl svou argumentaci ohledně sjezdu, není podkladem dostatečným.
13. Závěrem žalobce namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí i pro absenci jakéhokoli odůvodnění stran odvolacích námitek týkajících se studny.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení k žalobě

14. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
15. Osoba zúčastněná na řízení písemné vyjádření k žalobě nepodala.

IV. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání při splnění podmínek ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. a po prostudování předloženého správního spisu dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu shledal důvodnou.

17. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že Městský úřad Trutnov (tj. původně příslušný stavební úřad) opatřením ze dne 22. 8. 2008 čj. 2008/5422/V/VEV-1194, čj. 2008/5421/V/VEV-1195, oznámil zahájení řízení dle ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o nařízení odstranění stavby nazvané „stavba - účelová komunikace k rodinnému domu čp. XA, v xxx“ umístěné na p. p. č. XB v katastrálním území X, které bylo tehdejšími vlastníky doručeno dne 2. 9. 2008. Tímto dnem tak bylo ve smyslu § 46 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby.
18. Dne 18. 8. 2016 podal v té době vlastník st. p. č. XD, p. p. č. XB a rodinného domu čp. XA (tj. společnost Top Invest Group, s. r. o.) žádost o dodatečné povolení „stavby - úprava stávajícího sjezdu k čp. XA“. Z tohoto důvodu Městský úřad Trutnov usnesením ze dne 22. 8. 2016, sp. zn. 2008/5422/V/KOP, čj. 92986/2016, řízení o nařízení odstranění předmětné stavby přerušil ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona a opatřením z téhož dne pod sp. zn. 2016/6215/V/KOP, čj. 92997/2016, oznámil účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. Zmíněná žádost ze dne 18. 8. 2016 o dodatečné povolení stavby byla dne 4. 1. 2018 vzata zpět a následně bylo proto řízení o žádosti ze dne 18. 8. 2016 usnesením ze dne 26. 1. 2018, čj. MUDK-VÚP/9683-2018/bre25167-2017, zastaveno ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu (usnesení nabylo právní moci dne 24. 2. 2018). Lze poznamenat, že v roce 2017 byla Městskému úřadu Trutnov věc odňata z důvodu vyloučení všech úředních osob a k projednání věci byl pověřen Městský úřad Dvůr Králové nad Labem.
19. Následně dne 28. 8. 2018 vydal Městský úřad Dvůr Králové nad Labem rozhodnutí čj. MUDK-VÚP/87209-2018/bre7400-2018, kterým rozhodl o předmětu řízení původně označeném jako „stavba - účelová komunikace k rodinnému domu čp. XA, v xxx“ na p. p. č. XB v katastrálním území X tak, že „odstranění stavby se nenařizuje“. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný jako odvolací orgán žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
20. Krajský soud posoudil žalobu v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s dispoziční zásadou, kterou je správní soudnictví ovládáno.
21. Žalobce předně namítal, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání uplatněných odvolacích námitek týkajících se povahy příjezdu k domu.
22. Nutno konstatovat, že z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu vyplývá, že v odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí být mimo jiné uvedeny úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení. V návaznosti na to pak z ustanovení upravujících postup odvolacího správního orgánu (§ 89 a násl. správního řádu) plyne, že odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí vždy v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost rozhodnutí odůvodnit, a to ať jde o rozhodnutí soudu nebo o rozhodnutí správního orgánu.

23. Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala soudní judikatura, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Právě dostatečná přesvědčivost vydaného správního rozhodnutí je jedna z jeho nejdůležitějších vlastností. Proto je nezbytné, aby z odůvodnění každého rozhodnutí dostatečně vyplynuly úvahy, jimiž se správní orgán při jeho vydání řídil, neboť jediné tak lze spolehlivě doložit správnost, a tedy i zákonnost postupu správního orgánu (srov. závěry shora zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 71/2008-109). Požadavek na důsledné odůvodnění vynikne o to víc v odvolacím řízení, kde zákon výslovně předpokládá, že správní orgán bude přezkoumávat námitky účastníka uvedené v odvolání (§ 89 odst. 2 správního řádu).
24. Z ustálené judikatury pak lze jednoznačně dovodit, že není-li z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, proč správní orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení v odvolání a proč odvolací námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
25. Z odvolání žalobce, resp. jeho doplnění ze dne 5. 10. 2018, vyplývá, že k otázce příjezdu k domu čp. XA namítal, že nesouhlasí se závěrem, že příjezd není stavbou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, a ocitoval definiční znaky stavby uvedené v tomto ustanovení. K výkladu definičních znaků stavby argumentoval judikaturou Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a komentářovou literaturou a dále pak naplnění definičních znaků stavby ve vztahu k předmětnému příjezdu podrobně rozvedl, když zdůvodnil, že předmětný příjezd je stavbou, je výsledkem záměrné lidské činnosti, že byl proveden za použití stavebních materiálů (hrubého drceného kameniva různé frakce, betonových obrubníků, betonových částí odvodňovacího žlabu, pevného vymezení vsakovací jámy a zámkové dlažby u garáže), že je výsledkem určitého technologického postupu, neboť k vybudování příjezdu bylo zapotřebí využití pokročilé stavební techniky a odborných znalostí z oboru stavebnictví (již jen samotné vyspárování povrchu sjezdu se sklonem 3%, vyspádování odvodňovacího žlabu a vymezení vsakovací jámy, jakož i položení zámkové dlažby vyžaduje vyšší míru odborných znalostí), že stavba příjezdu byla budována podle projektové dokumentace postupným vrstvením přesně vymezených technologických vrstev z konkrétních stavebních materiálů, že je ohraničena betonovým odvodňovacím žlabem a betonovými obrubníky, zmínil i uložení elektrického kabelu k ovládání vjezdové brány do země. Shrnutí, že provedení příjezdu je technicky důmyslné, tedy se jedná o stavební dílo plnící zamýšlený účel dopředu stanovený a po technické stránce promyšleně realizovaný.
26. Žalobce v odvolání rovněž namítal, že závěr stavebního úřadu o tom, že se nejedná o stavbu, je pro něj překvapivý, neboť bylo téměř 10 let vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, v rámci něhož bylo na konstrukci příjezdu zhotoveno několik projektových dokumentací. Za provedení prací spočívajících ve zbudování zpevněné plochy, opěrných zdí, oplocení a vsakovacího objektu na pozemku p. č. XB bez pravomocného stavebního povolení byla dokonce majitelce tohoto pozemku jako

stavebníkovi uložena pokuta. Žalobce rovněž zmínil rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2017, čj. KUKHK-40395/UP/2016/Sv, jímž v rámci přezkumu vydaného dodatečného povolení stavby nestanovil, že by se v daném případě o stavbu nejednalo.

27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně popsal průběh řízení, shrnul právní úpravu vztahující se na daný případ včetně novelizace stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2013 s poukazem na ustanovení § 80 odst. 3 písm. e), dle něhož *rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody, provedené na pozemku rodinného domu nebo na pozemku stavby pro rodinnou rekreaci, které souvisí nebo podmiňují bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží ke skladování hořlavých látek nebo výbušnin, a plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejich provedení bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci*. A s poukazem na přechodná ustanovení dodal, že tyto úpravy pozemků od 1. 1. 2013 ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.
28. Po rekapitulaci v řízení shromážděných listin a uvedení popisu místa provedeného stavebním úřadem na základě kontrolní prohlídky dne 30. 11. 2017 (včetně fotodokumentace pořízené při kontrolní prohlídce a projektové dokumentace k dodatečnému povolení komunikace zpracované v srpnu 2016) žalovaný dále uvedl, že *„z uvedených listin a zjištění stavebního úřadu je tedy zřejmé, že v tomto konkrétním případě předmětem řízení je záměr, který je od dne 01.01.2013 stavebním zákonem pojmenován a vymezen jako úpravy pozemku p. p. č. XB v xx (který je součástí souboru pozemků p. p. č. X a st. p. č. XD u rodinného domu čp. XA, vše ve vlastnictví v době vydání rozhodnutí stavebním úřadem K. Š. nyní ve vlastnictví R. a M. K.) související s bydlením, neboť se jedná o zpevnění části pozemku p. p. č. XB šterkem s betonovou obrubou za účelem vytvoření adekvátního příjezdu ke garáži v rodinném domě čp. XA, že neslouží ke skladování hořlavých látek ani výbušnin, a že plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejich provedení bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu čp. XA“* (viz strana 8 rozhodnutí žalovaného).
29. K otázce, zda-li se v daném případě nejedná o stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, žalovaný citoval z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu: *„s ohledem na skutečnost, že stavební zákon po novele č. 350/2012 Sb. v ustanovení § 80 odst. 3 písm. e) uvádí, že změnou využití území jsou právě úpravy pozemku, které mají vliv na schopnost vsakování vody provedené na pozemku rodinného domu (jinými slovy zpevnění pozemků se stavbami rodinných domů), je stavební úřad přesvědčen, že v tomto konkrétním případě provedeného zpevnění pozemku šterkem vč. osazení betonových obrub se nejedná o stavbu, ale o stavební činnost stavebním zákonem výslovně podřazenou pod změnu využití území“* a dodal, že se s uvedeným záměrem ztotožnil (viz strana 9 rozhodnutí žalovaného).
30. Pokud tedy žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí a odvolání žalobce nevyhověl, bylo jeho povinností v odůvodnění rozhodnutí řádně reagovat na veškeré uplatněné odvolací námitky a vysvětlit, proč je považuje za liché, mylné či vyvrácené. Této povinnosti však žalovaný nedostál, neboť jeho shora popsanou argumentaci nelze považovat za řádné a dostatečné vypořádání odvolací námitky, v níž žalobce sporoval závěr, že předmětný příjezd k čp. XA není stavbou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný se podrobně definičními znaky stavby stanovenými § 2 odst. 3 stavebního zákona a jejich vyloučením ve vztahu k předmětnému příjezdu k čp.

XA nezabýval, přestože šlo o stěžejní odvolací námitku, a už vůbec nereagoval na žalobcovu detailní argumentaci směřující k naplnění těchto znaků v daném případě. Odvolací orgán se však musí řádně vypořádat s uplatněnou odvolací argumentací, jinak zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Již z tohoto důvodu je proto nutno rozhodnutí žalovaného označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

31. Nadto je třeba zdůraznit, že v dané věci o to více vystupovala do popředí nutnost podrobně se zabývat definičními znaky stavby (jestliže je stavební úřad a žalovaný neshledali naplněné), když předtím v rámci souběžně vedeného řízení o dodatečném povolení stavby na předmětný příjezd jako na stavbu po celou dobu (tj. i po novelizaci stavebního zákona účinné od 1. 1. 2013) pohlíželi.
32. Žalobci nutno přisvědčit i v tom, že žalovaný neučinil ani žádnou konkrétnější úvahu v tom směru, že se v případě předmětného příjezdu k čp. XA nejedná ani o terénní úpravu, ale jen o úpravu pozemku. Žalobce přitom rovněž již v odvolání rozporoval závěr stavebního úřadu týkající se povolených terénních úprav souvisejících s vybudováním příjezdu s tím, že nesouhlasil, že by úpravy svahu (opakované) byly pokryty sdělením ze dne 17. 10. 2006 k ohlášení stavebních úprav, protože vycházelo ze zcela jiné skutkové situace. Jejich povolovací režim považoval za stěžejní pro výsledek řízení.
33. Žalovaný pak k tomu pouze uvedl, že se ztotožňuje se závěrem stavebního úřadu, že v tomto případě provedeného „zpevnění pozemku šterkem vč. osazení betonových obrub se nejedná o stavbu, ale o stavební činnost stavebním zákonem výslovně podřazenou pod změnu využití území“. Zároveň uvedl, že odmítá námitky týkající se vymezení předmětu řízení s tím, že dle judikatury (na kterou odkázal) předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti a žadatel o dodatečné povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit, přičemž že předmětem řízení o nařízení odstranění stavby byla jen „stavba účelové komunikace k rodinnému domu“, neboť právě „jen“ o tomto předmětu bylo řízení zahájeno. Dle žalovaného stavební úřad dospěl k závěru, že terénní úpravy byly provedeny v rozsahu nepřekračujícím jejich vymezený rámec (sdělením městského úřadu z roku 2006) nad rámec předmětného řízení, neboť nesouvisí s předmětem řízení. Dále uvedl, že rovněž závěr, že „již provedená opěrná (zárubní) zeď výšky 1,0 m, která nehraničí s veřejným prostranstvím ani s veřejně přístupnou pozemní komunikací a která je umístěná v zastavěném území předchozího projednání se stavebním úřadem nevyžadovala a nevyžaduje“ (viz strana 10 rozhodnutí žalovaného).
34. Lze sice obecně souhlasit s tím, že předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, avšak stavební úřad musí řádně odůvodnit, proč určitou stavební činnost, či záměr podřazuje pod to které ustanovení stavebního zákona a to zejména v situaci, kdy je taková otázka sporná.
35. Nutno zdůraznit, že nelze pouze bez podrobného odůvodnění konstatovat, že určitá stavební činnost je jen úpravou pozemku, když účastník řízení namítá a vznáší argumentaci k tomu, že dle jeho názoru jde o stavbu, resp. rozporuje i závěry týkající se terénních úprav a jejich povolení. Krajský soud připomíná, že stavba dle § 2 odst. 3 stavebního zákona i terénní úprava dle § 3 odst. 1 téhož zákona (s výjimkou § 80 odst. 3 písm. a/) vyžadují povolovací řízení, pouze úprava pozemků dle § 80 odst. 3 písm. e)

stavebního zákona je v tzv. „volném režimu“. Jak vyplývá ze shora uvedeného, správní orgány se přitom náležitě nevypořádaly ani s tím, že se v daném případě nejedná ani o terénní úpravu (byť k tomu tak zejména žalovaný přistupoval), přestože žalobce v odvolání tuto otázku rovněž namítal.

36. Vzhledem ke shora uvedenému závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného ve vztahu k základní otázce, a to posouzení, pod které ustanovení stavebního zákona je nutno stavební práce na předmětném příjezdu k čp. XA podřadit, se krajský soud dalšími námitkami žalobce nezabýval, neboť by to bylo předčasné.
37. Pouze z důvodu procesní ekonomie k žalobní námitce týkající se ochrany studny na pozemku žalobce krajský soud ve stručnosti uvádí následující. Studna byla realizována později než stavba domu čp. XA (jejíž součástí je garáž a příjezd do ní), neboť k ní bylo stavební povolení a povolení k nakládání s vodami vydáno v roce 2008 (viz rozhodnutí Městského úřadu Trutnov, odboru životního prostředí ze dne 17. 3. 2008, čj. 2007/15298/ŽP/An), tedy soulad s příslušnými požadavky musel být a byl řešen v povolovacím procesu stavby studny. Ze zmíněného rozhodnutí vyplývá, že k místu odběru nebylo stanoveno ochranné pásmo vodního zdroje, tedy v takovém případě platí pouze obecná ochrana zdrojů podzemní vody, tzn. udržovat bezprostřední okolí studny bez zdrojů možného znečištění, doporučení upravit terén trvalým a udržovaným zatravněním, apod. Ze sdělení vodoprávního úřadu Městského úřadu Trutnov ze dne 8. 2. 2017, čj. 13121/2017, založeného ve správním spise pak vyplývá, že vzhledem k tomu, že i na pozemku vlastníka studny jsou provedeny zpevněné plochy až ke studni (nikoliv doporučené zatravnění), vodoprávní úřad neshledává opodstatněnými jeho námitky ve vztahu k realizaci příjezdové cesty na vedlejší pozemku.

V. Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na shora uvedené musel krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
39. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Podle něj 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. Ve věci byl úspěšný žalobce, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč. Dále mu přiznal náhradu nákladů právní služby poskytnuté advokátem za 2 úkony po 3.100 Kč (tj. převzetí a příprava zastoupení, sepsání žalobního návrhu) a paušální náhradu hotových výdajů po 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 9 odst. 3 písm. f/ a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.). Navýšení odměny zástupce žalobce jako společníka advokátní kanceláře registrované jako plátce DPH činí 1.428 Kč (§ 14a advokátního tarifu). Krajský soud uložil takto vyčíslené náklady výrokem II. zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta (§ 64 s. ř. s., § 137 odst. 3, § 149 odst. 1 o. s. ř.).
40. Osoba zúčastněná na řízení má dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace však v dané věci nenastala, ostatně osoba

zúčastněná žádné náklady řízení ani nenárokovala. Proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

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 u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 16. května 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu