



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **V. M.**
sídlem SoX
adresa pro doručování: X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **1. Statutární město Hradec Králové**
sídlem Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové
2. D. M.
3. P. M.

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 22. listopadu 2022, č. j. KUKHK-31284/UP/2022 (Sv),

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 8. 2. 2023 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2022, č. j. KUKHK-31284/UP/2022 (Sv), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 15. 6. 2022, zn. SZ MMHK/177303/2021 ST2/Mel, č. j. MMHK/105538/2022 ST2/Mel (dále jen „Rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).
2. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo k žádosti D. M. (vystupující jako 2. Osoba zúčastněná na řízení) a P. M. (osoba zúčastněná na řízení č. 3) podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povoleno umístění stavby nazvané jako: „Stavba pro individuální rekreaci v Zahrádkářské osadě U Labe, vodovodní a tlaková kanalizační přípojka, retenční nádrž, domovní rozvod elektro, zpevněná plocha na p. p. č. XA, XB, XC v k. ú. xx (dále jen „Stavba“ či „Předmětná stavba“). Vlastníky pozemku p. p. č. XB v k. ú. xx jsou žadatelé (D. a P. M.). Další Stavbou dotčené pozemky, tedy pozemky p. p. č. XA a XC v k. ú. xx jsou ve vlastnictví Statutárního města Hradec Králové (1. Osoba zúčastněná na řízení).
3. V rámci předmětného řízení se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného dle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a k tomu rovněž zrušení Rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Obsah žaloby

4. Žaloba žalobce stojí na třech žalobních bodech, z nichž některé z nich spolu úzce obsahově souvisejí, proto se i v jednotlivých částech žaloby žalobní argumentace opakuje.
5. **Prvním žalobním bodem žalobce napadal rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.**
6. Žalobce nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí žalovaného spatřoval především v tom, že rozhodnutí ve svých důvodech nepředstavuje a neobsahuje žádnou přezkoumatelnou úvahu, o kterou by byl opřen jeho výrok. Rozhodnutí se omezuje na konstatování, podle kterého si žalovaný, z důvodu námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové, vyžádal jeho potvrzení či změnu, se kterou pak v důvodech rozhodnutí zacházel jeho nekritickým doslovným převzetím, aniž by nad ním učinil jakýkoliv přezkoumatelný závěr. Ten se posléze koncentruje pouze do vypořádání odvolací námitky či odvolacího důvodu (v odůvodnění na straně 11 v druhém textovém odstavci) do závěru s odkazem na závazné stanovisko tam uvedené, že záměr je z hlediska souladu s platným územním plánem přípustný. Pro úplnost odůvodnění námitky nepřezkoumatelnosti a nedostatku důvodů žalobce dodal, že stejnou vadou trpí i Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jehož odůvodnění je vetknuto toliko do jediné pasáže, odůvodnění v druhém textovém odstavci na straně 4 tohoto rozhodnutí, ve kterém je pouze katalogizováno, z jakých hledisek správní orgán prvního stupně žádost o vydání územního rozhodnutí přezkoumal, z jakých hledisek byl záměr posouzen, ovšem s jakým výsledkem správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí a jeho odůvodnění nepodává, natož aby šlo o důvody přezkoumatelné.

7. V rámci druhého žalobního bodu žalobce napadal rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro jejich nezákonnost. Tuto spatřoval v tom, že rozhodnutí žalovaného stojí na nezákonném a věcně nesprávném závazném stanovisku (myšleno závazné stanovisko orgánu územního plánování vydané dle § 96b stavebního zákona). Nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů žalobce dále spatřoval v tom, že tato jsou v rozporu s územním plánem (myšleno Územním plánem města Hradec Králové).
8. K uvedenému žalobnímu bodu žalobce konkrétně uvedl, že stavební záměr je hodnocen jako přípustný, a to pouze proto, že byl do závazného stanoviska odborem hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové pojat jako zahrádkářská chata, aniž by proto byly jakékoliv podmínky, a aniž by tentýž orgán vysvětlil a uvedl důvody pro takovou kvalifikaci. Přitom řízení o vydání územního rozhodnutí orgánem prvního stupně bylo vedeno o umístění stavby (jen) pro individuální rekreaci. Dotčený orgán vydávající závazné stanovisko si tak dopředu vymezil charakter a kvalifikaci Stavby jako zahrádkářskou chatu a k této své kvalifikaci pak formuloval své závěry. To vše nadto zcela nepřezkoumatelným způsobem, což mimo jiné vytkl tomuto závaznému stanovisku nadřízený dotčený orgán ve svém přezkumném závazném stanovisku, které bylo vydáno v rámci řízení o odvolání. Toto je pak zcela mylně nadále považováno za stanovisko potvrzující, což se zcela vymyká jeho obsahu, neboť umístěvanou Stavbu kvalifikuje zcela odlišně a zcela jinak.
9. Nadřízený dotčený orgán v přezkumném závazném stanovisku dospívá k tomu, že navrhovaná Stavba pro umístění je zahrádkářskou chatou, k čemuž dospívá na podkladě kritérií, které vypočítává v závěru závazného stanoviska, aniž by je nějak kvantifikoval, a aniž by uvedl, jak k takovému závěru dospěl. To samo o sobě také implikuje posouzení věci z hlediska nepřípustného využití stavbami pro bydlení a stavbami rekreačních chat, které v daných plochách s rozdílným způsobem využití „Plochy zahrádkářských osad ZO“ územní plán výslovně vyjmenovává jako stavby nepřípustné. Správní orgán prvního stupně pak zcela nekriticky přistoupil k citovanému závaznému stanovisku, které pouze v důvodech svého rozhodnutí katalogizuje, aniž by jakkoliv zhodnotil jeho obsah anebo alespoň aby je jakkoliv komentoval, natož aby do důvodů svého rozhodnutí jeho zjištění a závěry alespoň převzal. Stavba tak byla dotčenými orgány posuzována různě.
10. Ve výsledku byla přípustnost záměru nadřízeným správním orgánem v přezkumném stanovisku potvrzena, nikoliv však z důvodů, na kterých je vybudováno závazné stanovisko odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradce Králové, které bylo podkladem Rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Naopak nadřízený správní orgán ve svém závazném stanovisku výslovně závazné stanovisko odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradce Králové odmítl. Konstatujíc, že orgán územního plánování v závazném stanovisku k záměru neuvedl žádné důvody, o které své tvrzení, že záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací, opírá. V odůvodnění závazného stanoviska tak zcela chybí posouzení souladu záměru se slučitelností účelu záměru s konkrétní funkční plochou. Dle názoru žalobce přezkumné závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu dospívá k závěru, že o stavbu zahrádkářské chaty (které by v daném území byla přípustná) nejde. Nadřízený dotčený orgán dle názoru žalobce spíše uzavírá, že zamýšlená Stavba - ve stavebním záměru stavba pro individuální rekreaci - vykazuje prvky zahrádkářské chaty. Neuvádí však, o které znaky má jít, trpí tedy i toto přezkumné závazné stanovisko shodnou vadou a nezákonností, které jsou vytýkány závaznému stanovisku odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové.

11. V rámci třetího žalobního bodu žalobce poukazoval na to, že v podobných situacích, jako je nyní posuzovaná, není zachována předvídatelnost rozhodování (není dodržena zásada totožného rozhodování).
12. Žalobce v odůvodnění své žalobní námitky obsahující předvídatelné rozhodování ve shodných případech a dodržování zásady totožného rozhodování poukázal na to, že posuzovaný záměr Stavby sice není ovládán existujícím územním rozhodnutím, je však součástí území, kde taková rozhodnutí jsou vydána. Žalobce uvedl, že pokud jde o půdorysný rozměr zahradních chatek či zahrádkářských chat v území, je regulován územním rozhodnutím číslo 4047 ze dne 18. 5. 2005, tedy územním rozhodnutím vydaným již za účinnosti stávajícího územního plánu města Hradce Králové, podle kterého je i tento stavební záměr posuzován. Stavební záměr žadatele se však tomuto atributu vymyká. V tomto směru potom obsahem posuzovaných kritérií v závazném stanovisku, tak, jak je vypočítává ten který správní orgán, který závazné stanovisko vydal, se o tomto rozhodnutí a půdorysném rozměru nezmiňuje. Pokud by tomu tak bylo, nutně by musel dospět k závěru, že umístit stavbu nelze, neboť o půdorysných rozměrech těchto staveb již vydáno rozhodnutí v tomtéž území bylo.
13. Postup, který přináší správní orgány, jejichž rozhodnutí je přezkoumáváno, vede k situaci v území, kterou žalobce dokumentuje na fotografiích, které přiložil k žalobě. Tyto zachycují identické stavby, jako je ta, která je předmětem i této věci. Uvedené fotografie přinášejí reálný obraz o skutečnosti, ke které přezkoumávané rozhodnutí vede. Tedy reálný obraz toho, co ve skutečnosti snesené důvody žalobou napadených rozhodnutí přinášejí. Takové uspořádání v území není dle názoru žalobce žádoucí, není přijatelné ze všech možných hledisek, ba území je navíc přinejmenším ošklivé.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 31. 3. 2023, ve kterém uvedl, že žaloba je nedůvodná a navrhl její zamítnutí v celém rozsahu.
15. Žalovaný plně odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí a k žalobě uvedl pouze stručné vyjádření.
16. Žalovaný konkrétně uvedl, že žalobce je názoru, že žalovaný v napadeném rozhodnutí chybně „pouze“ převzal obsah závazného stanoviska ze dne 6. 10. 2022, zn. KUKHK-31426/UP/2022, do odůvodnění svého rozhodnutí, že měl učinit vlastní hodnocení, zda je záměr v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. K tomu žalovaný uvedl, že mu takové hodnocení nepřísluší, neboť je plně v působnosti dotčeného orgánu – úřadu územního plánování. Žalovanému nepřísluší jakkoliv hodnotit závazná stanoviska dotčených orgánů, neboť ta jsou ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydávána na základě zákona, a jejich obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (nyní rozhodnutí o odvolání žalovaného).

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

17. Žádná z osob zúčastněných na řízení nepodala před ústním jednáním u krajského soudu ve věci písemné vyjádření.

V. Jednání soudu

18. Ve věci proběhlo dne 13. 6. 2023 jednání před krajským soudem, kterého se účastnili zástupce žalobce a Osoba zúčastněná na řízení č. 2 (D. M.). Žalovaný se z jednání krajského soudu omluvil s tím, nechť je ve věci jednáno v jeho nepřítomnosti (k tomu srov. č. l. 55 soudního spisu).
19. Zástupce žalobce odkázal na obsah žaloby s tím, že dne 26. 5. 2023 bylo k předmětnému závěru vydáno i stavební povolení, které soudu předložil. Dále uvedl, že Krajský soud v Hradci Králové se podobnou věcí již zabýval a to ve svém rozsudku vydaném pod sp. zn. 30 A 78/2019. K fotografiím, které byly přiloženy k žalobě (celkem 2 ks), zástupce žalobce uvedl, že nejsou z místa samého, ale dokreslují situaci na místě podobném – situaci, kdy v zahrádkářských osadách vznikají svým rozměrem domy, které do osad nepatří.
20. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 uvedla, že jednala v dobré víře dle informací, které dostala od stavebního úřadu a odboru hlavního architekta města Hradec Králové, konkrétně popsala postup vedoucí k získání územního rozhodnutí.
21. Krajský soud následně u jednání soudu provedl dokazování listinami, konkrétně fotografiemi přiloženými k žalobě, územním rozhodnutím č. 4047 ze dne 18. 5. 2005 a stavebním povolením ze dne 26. 5. 2023, které u jednání krajského soudu předložil zástupce žalobce. K územnímu rozhodnutí č. 4047 ze dne 18. 5. 2005 se vyjádřila Osoba zúčastněná na řízení č. 2, a to tak, že uvedené rozhodnutí se nevztahuje na pozemky, na kterých je nyní umístována Stavba.
22. Závěrem přítomní setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

23. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. O věci usoudil následovně.
24. Jako **první žalobní námitka** byla vznesena námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Tuto žalobce spatřuje v tom, že správní orgány obou stupňů (zejména pak žalovaný) nekriticky převzaly závěry závazných stanovisek vydaných podle § 96b stavebního zákona - tedy závazného stanoviska a jej potvrzujícího přezkumného stanoviska, které bylo vydáno v rámci odvolacího řízení, neboť odvolací námitky (nejen žalobce) směřovaly do onoho závazného stanoviska vydaného dle § 96b stavebního zákona. V nyní přezkoumávaném řízení se tak aplikoval postup, který předvídá díkce § 149 odst. 7 správního řádu – bylo vydáno přezkumné závazné stanovisko nadřízeným dotčeným orgánem.
25. Dále žalobce uvádí, že stran dalšího hodnocení přípustnosti záměru dochází ze strany stavebních úřadů obou stupňů pouze ke katalogovému výčtu hledisek, které mají být posouzeny, a následně je konstatován závěr o tom, že záměr Stavby je s těmito v souladu.
26. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů krajský soud nejprve obecně uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů

musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí a zjistit jeho obsah nebo v něm uvedené důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

27. V otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, „*proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti přestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů*“. Jinými slovy z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně doplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).
28. Krajský soud má za to, že z odůvodnění obou rozhodnutí jsou dostatečně patrné všechny výše uvedené náležitosti a obě rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností. Nadto soud doplňuje, že nepřezkoumatelností rozhodnutí je povinen se zabývat *ex officio*.
29. Je pravdou, že podstatná část rozhodnutí žalovaného obsahuje přepis závěrů přezkumného závazného stanoviska, tedy závazného stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (nadřízený dotčený orgán) ze dne 6. 10. 2022, zn. KUKHK-31426/UP/2022, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko orgánu územního plánování (Magistrát města Hradec Králové) ze dne 27. 10. 2021, zn. MMHK/17358/2021/HA/MT (toto stanovisko pak bylo vydáno na základě dokumentace vypracované v 03/2021 Ing. Jiřím Hendrychem, autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby).
30. Jak ale ostatně správně uvedl žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, správním orgánům vedoucím stavební řízení (tedy správnímu orgánu I. stupně, ani žalovanému) nepřisluší jakkoli polemizovat se závěry závazných stanovisek – od toho jde o stanoviska závazná. Pokud by bylo závazné stanovisko vydáno jako negativní, je to automaticky důvod pro zamítnutí žádosti správním orgánem, který vede to které správní řízení (k tomu srov. § 51 odst. 3 správního řádu).
31. Není tedy možné tvrdit, že rozhodnutí správních orgánů, která aprobuji (i doslova) závěry dotčených orgánů vyjádřené v jimi vydaných závazných stanoviscích jsou nepřezkoumatelná, neboť k těmto již správní orgány (vedoucí ono správní řízení, ve kterém je závazné stanovisko vydáváno), dále nepřidaly žádnou vlastní argumentaci. Uvedené zcela jednoznačně plyne z dikce § 149 odst. 1 správního řádu.
32. Dále žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v tom, že tyto pouze katalogově (dle slov žalobce) vypočítávají kritéria, kterými se budou zabývat a následně bez dalšího dospívají k závěru, že záměr Předmětné stavby je s těmito v souladu.

33. Krajský soud předně připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Jestliže tedy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud rovněž jen v obecné rovině. Toto stanovisko zaujal i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 24. 8. 2010, v č. j. 4 As 3/2008-78 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který zastal názor, že: „[S]myslem uvedení žalobních bodů § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby.... míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej.“
34. Krajský soud nejprve zdůrazňuje, že uvedená dílčí argumentace v první žalobní námitce žalobce je velmi obecná.
35. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně na str. 4 hodnotí záměr Stavby a na základě konkrétní argumentace (i s ohledem na obsah vydaných závazných stanovisek) dospívá k závěru o jeho přípustnosti. Na straně 5 – 6 potom vypořádává konkrétně a věcně námitky účastníků správního řízení. Obdobně žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (prostřednictvím přezkumného závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu) vypořádává de facto hlavní odvolací námitku žalobce, a to charakter Stavby a její soulad s územně plánovací dokumentací. Dále hodnotí soulad Stavby s požadavky stanovenými v § 90 stavebního zákona (k tomu srov. str. 4 – 10 rozhodnutí). K uvedeným závěrům stavebních úřadů obou stupňů nemá krajský soud žádných připomínek či výhrad – nadto tyto nejsou věcně co do svého obsahu sporovány žalobcem (vyjma charakteru Stavby a její souladnosti s územně plánovací dokumentací, k tomu ale srov. vypořádání druhého žalobního bodu).
36. S ohledem na vše výše uvedené tak krajský soud dospívá k závěru o tom, že rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů nejsou nepřezkoumatelná a první žalobní bod tak není důvodný.
37. V pořadí **druhým žalobním bodem** žalobce napadal rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro jejich nezákonnost. Tuto spatřoval v tom, že rozhodnutí žalovaného stojí na nezákonném a věcně nesprávném závazném stanovisku (myšleno závazné stanovisko orgánu územního plánování vydané dle § 96b stavebního zákona). Nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů žalobce dále spatřoval v tom, že tato jsou v rozporu s územním plánem (myšleno Územním plánem města Hradec Králové).
38. Žalobce se domnívá, že Předmětná stavba je stavbou rekreační chaty, která je v daném území Územním plánem města Hradec Králové (ve znění jeho změn) zapovězena. Stavební úřady obou stupňů a zejména dotčené orgány (prvostupňový dotčený orgán a poté nadřízený dotčený orgán) však Stavbu hodnotí jako stavbu zahradní chatky, a proto bylo její umístění povoleno.

39. Krajský soud na tomto místě předesílá, že se s ohledem na dikci § 75 odst. 2 s. ř. s. může zabývat otázkou zákonnosti závazných stanovisek, proto níže přistupuje k věcnému vypořádání druhého žalobního bodu touto optikou.
40. Krajský soud opakuje a připomíná, že posouzení souladu Stavby s územně plánovací dokumentací náleží dotčenému orgánu, který za tímto účelem vydává závazné stanovisko (k tomu srov. § 96b stavebního zákona a § 149 správního řádu).
41. V nyní souzené věci bylo vydáno kladné závazné stanovisko (jako povinný podklad pro Rozhodnutí správního orgánu I. stupně), a to od Magistrátu města Hradec Králové, jakožto dotčeného orgánu územního plánování. Konkrétně šlo o jeho stanovisko vydané dle § 96b odst. 3 stavebního zákona ze dne 27. 10. 2021, zn. MMHK/175358/2021/HA/MT. Proti Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobcem podáno odvolání, které směřovalo zejména do obsahu výše specifikovaného závazného stanoviska. Proto žalovaný následně postupoval dle § 149 odst. 7 správního řádu a požádal o přezkum onoho stanoviska (k podanému odvolání žalobce) nadřízený dotčený orgán. Ten vydal přezkumné závazné stanovisko [závazné stanovisko ze dne 6. 10. 2022, zn. KUKHK-31426/UP/2022 (dále jen „Přezkumné závazné stanovisko“)], kterým potvrdil závěry závazného stanoviska Magistrátu města Hradec Králové stran přípustnosti záměru Stavby (odůvodnění těchto závěrů nadřízený dotčený orgán zcela konkrétně popsal a tím i doplnil jím vytýkané nedostatky v závazném stanovisku Magistrátu města Hradec Králové – k tomu srov. str. 7 - 8 Přezkumného závazného stanoviska).
42. Krajský soud – v souladu se závěry Přezkumného závazného stanoviska – rovněž dospívá k závěru, že Předmětná stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací. U Předmětné stavby byl účel užívání vymezen takto: „Stavba pro individuální rekreaci pro užívání související s drobnou pěstitelskou činností“. Jde o Stavbu obdélníkového půdorysného tvaru se zastřešením pultovou střechou. Stavba má být nepodsklepená, jednopodlažní s půdním prostorem, půdorysných rozměrů 10,0 x 5,0 m, výšky 6,10 m. V obsahu dokumentace ke Stavbě je dále uvedeno, že Stavba pro individuální rekreaci má jedno nadzemní podlaží a půdní prostor, který bude členěný a využíváný jako sklad a sušárna.
43. Mezi účastníky je dle názoru krajského soudu nesporné, že Předmětná stavba, respektive záměr Předmětné stavby je v souladu s politikou územního rozvoje a Zásadami Královéhradeckého kraje – k tomu ostatně srov. strana č. 3 - 4 Přezkumného závazného stanoviska.
44. Krajský soud se dále zabýval souladem záměru Stavby s územně plánovací dokumentací města Hradec Králové. Pro katastrální území Plácky je platný Územní plán města Hradec Králové, který byl schválen Zastupitelstvem města Hradec Králové dne 21. 1. 2000 a nabyl účinnosti dne 1. 3. 2000. Předmětné pozemky jsou řešeny Změnou č. 25 Územního plánu města Hradec Králové, která byla schválena Zastupitelstvem města Hradec Králové dne 25. 6. 2002. Jejím obsahem byla změna vymezení závazné části Územního plánu města Hradec Králové (limity využití území) a vyhlášení závazné části Obecně závaznou vyhláškou města Hradec Králové č. 1/2022, která nabyla účinnosti dne 18. 7. 2002.
45. Dle grafické části Územního plánu města Hradec Králové, výkresu B.2. označeného jako „Fuknční využití území“ se pozemky p. p. č. XB a p. p. č. XC v k. ú. xx nacházejí v zastavěném území, v ploše s rozdílným způsobem využití „Plochy zahrádkářských

- osad“, a pozemek p. p. č. XA v k. ú. xx se nachází v ploše s rozdílným způsobem využití „Plochy pro motorovou dopravu – komunikační síť“. V Závazné části Územního plánu města Hradec Králové, kapitole označené A.11.3. Limity využití území vyjádřené v regulativech jsou pak pro citované plochy stanoveny regulativy funkčního využití.
46. Pro pozemky p. p. č. XB a p. p. č. XC v k. ú. xx je stanovena regulace: „Plochy zahrádkářských osad ZO - území sloužící pro individuální rekreaci osob, spojenou s pěstitelskou zahrádkářskou činností na pozemcích zpravidla se zahrádkářskými chatami a společným hygienickým sociálním a skladovým zařízením, seskupenými do zahrádkářských osad. Jako přípustné využití hlavní jsou mj. stanoveny stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty; jako přípustné využití doplňkové jsou mj. stanoveny stavby pro technickou vybavenost; jako nepřípustné využití jsou mj. stanoveny stavby pro bydlení a rekreační chaty. Pro pozemek p. p. č. XA v k. ú. x, na kterém jsou k záměru navrženy přípojky technické infrastruktury, je pak stanovena regulace „Plochy pro motorovou dopravu – komunikační síť MD1“, a jako přípustné využití doplňkové je mj. stanoveno stavby pro technickou vybavenost.
47. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pro Plochy zahrádkářských osad ZO je jako přípustné využití mimo jiné stanoveno „Stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty“ a naopak jako nepřípustné využití je vymezeno „rekreační chaty“. V textové části Územního plánu města Hradec Králové ani v právních předpisech stavebního práva nejsou pojmy „zahrádkářská chata“ ani „rekreační chata“ definovány.
48. S ohledem na výše uvedené je nutné vypořádat se – právně vzato – se skutečností, že Územní plán města Hradec Králové používá oba výše uvedené pojmy, tyto však nedefinuje a nadto žalobce je v nyní posuzované věci toho názoru, že Předmětná stavba není stavbou zahrádkářské chaty, ale stavbou rekreační chaty.
49. V souvislosti s výše uvedeným je nutné poukázat na skutečnost, že zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, platný v době pořizování Územního plánu města Hradec Králové, v § 139b vymezoval pojmy stavebního řádu. V odst. 5 písm. b) citovaného ustanovení pak definoval, že jednoduchými stavbami jsou „Stavby pro individuální rekreaci“. Další členění či popis takových staveb stanoven nebyl. Tehdy platná vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu pak v § 3 písm. d) obsahovala následující definici: „stavba pro individuální rekreaci (například rekreační domek, chata, rekreační chalupa, zahrádkářská chata) je jednoduchou stavbou, která svými objemovými parametry, vzhledem a stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinnou rekreaci“.
50. S ohledem na výše uvedené se dá uzavřít, že v době, kdy byl Územní plán města Hradec Králové pořizován, stavební předpisy podrobněji nerozlišovaly „stavby pro individuální rekreaci“. Pořizovatel Územního plánu města Hradec Králové tak byl povinen, pokud chtěl předmětné území regulovat, nastavit konkrétní kritéria pro jednotlivé typy těchto staveb a jednoznačným způsobem je v územním plánu definovat. Aby bylo možné aplikovat rozlišení staveb, musela by závazná část územního plánu obsahovat právní nástroj, který by naplňoval požadavky § 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, platného v době pořizování Územního plánu města Hradec Králové (nyní je obdobná dikce vtělena do § 2 správního řádu).
51. Územní plán je podle § 43 odst. 5 stavebního zákona závazný pro rozhodování v území a lze se dovolávat jen toho, co je v něm obsaženo. V daném případě si však Zastupitelstvo

města Hradec Králové koncipovalo územní plán v části týkající se regulace území, do kterého má být předmětný záměr Stavby umístěn, tak, že regulace stanovená pro „Plochy zahrádkářských osad ZO“ umožňuje různou podobu výkladu pojmu „stavby pro individuální rekreaci“.

52. Orgán územního plánování v rámci správního uvážení a v kontextu výkladových možností, které mu dává Územní plán města Hradec Králové (k tomu srov. výše) pracuje s jednotlivými záměry, které mají být v zahrádkářských koloniích umístovány. Zahrádkářská chata je tak (jak plyne z Přezkumného závazného stanoviska) vnímána jako stavba, která primárně slouží zahrádkářské činnosti, což vyplývá i z jejího slovního označení, a doprovází tak tedy činnost spojenou s obhospodařováním zahrádek a pěstitelskou činností – co jí konkrétně rozumí nadřízený dotčený orgán, tento velmi konkrétně rozepisuje ve svém Přezkumném závazném stanovisku.
53. Ve vztahu k nynější Stavbě je potom v Přezkumném závazném stanovisku konstatováno, že jde o „Stavbu pro individuální rekreaci pro užívání související s drobnou pěstitelskou činností“ – dále je dán zcela konkrétní popis vycházející z projektové dokumentace ke Stavbě. Na stranách č. 9 - 11 Přezkumného závazného stanoviska je potom hodnocen soulad Stavby s cíli a úkoly územního plánování (k tomu srov. § 18 a § 19 stavebního zákona) s ohledem na okolí, do kterého je Stavba umístována. Předmětná stavba je hodnocena v kontextu obsahu Územního plánu města Hradec Králové rovněž v onom Přezkumném závazném stanovisku.
54. Z těchto závěrů plyne, že na danou formu rekreace (zahrádkářská rekreace) je z hlediska nároků na plošné a objemové parametry staveb zahrádkových chat nahlíženo jako na nižší formu individuální rekreace, a proto je velikost zahrádkářských chat usměrňována na maximální zastavěnou plochu 50 m². Tato regulace vychází ze soudobých nároků na požadavky na stavby pro individuální rekreaci v zahrádkářských koloniích – s ohledem na potřebu odpočinku, hygieny a vybavenost takových objektů i stran vybavení, které je do nich v souvislosti se zahrádkářskou činností nutno umísťovat.
55. Dotčené orgány – zejména nadřízený dotčený orgán (a tudíž i stavební úřady obou stupňů), dospěly k závěru, že Předmětná stavba svými kritérii: zastavěná plocha, podlažitost, výška, dispoziční a funkční uspořádání včetně skladby místností, vnější vzhled stavby, velikosti otvorů odpovídajících účelu dané místnosti, charakter, účel a funkce stavby, odpovídá požadavkům zahrádkářské chaty a je v souladu s úkoly a cíli územního plánování. S uvedeným závěrem se krajský soud s ohledem na vše výše uvedené ztotožňuje (k tomu ostatně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).
56. Závěrem lze tedy říci, že Územní plán města Hradec Králové pro své účely nevymezuje a nedefinuje pojmy jako „zahrádkářská chata“ a „rekreační chata“, byť v obou případech jde o stavby pro individuální rekreaci (vnímáno optikou právní úpravy platné a účinné v době jeho pořizování). Protože nedošlo k pořízení regulačního plánu pro dané území (k tomu srov. § 61 stavebního zákona), který by mohl tyto pojmy vymezit a konkrétní území zcela konkrétně regulovat, nezbyvá, než že orgány územního plánování musí tyto pojmy pro účely vydávání závazných stanovisek podle § 96b stavebního zákona vymezit samy – je jím totiž dán prostor pro aplikaci správního uvážení.

57. Krajský soud je poté povolán k přezkumu jejich zákonnosti, nikoliv však věcné správnosti (k tomu ostatně opakovaně srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Výše uvedené závěry stran hodnocení Předmětné stavby v kontextu obsahu Územního plánu města Hradec Králové jsou dle názoru krajského soudu komplexní, vyčerpávající a zákonné.
58. Námitka žalobce, že závazná stanoviska dotčených orgánů jsou rozporná, je nedůvodná. Přezkumné závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu vytklo závaznému stanovisku Magistrátu města Hradec Králové nedostatky, tyto však následně samo odstranilo. Nadto není pravdou, jak uvádí žalobce, že Přezkumné závazné stanovisko je negativní – k tomu srov. jeho závěr na poslední straně.
59. Celý druhý žalobní bod žalobce je nedůvodný, neboť Předmětná stavba – s ohledem na vše výše uvedené a v kontextu závazných stanovisek a Územního plánu města Hradec Králové – je s tímto v souladu a stavbou „zahrádkářské chaty“, jak ji vymezuje územní plán.
60. Třetím a posledním žalobním bodem žalobce poukazoval na to, že v podobných situacích, jako je nyní posuzovaná, není zachována předvídatelnost rozhodování (není dodržena zásada totožného rozhodování).
61. Žalobce uvedl, že posuzovaný záměr Stavby sice není ovládán existujícím územním rozhodnutím, je však součástí území, kde taková rozhodnutí jsou vydána (v této souvislosti k žalobě přiložil územní rozhodnutí č. 4047 ze dne 18. 5. 2005). Žalobce uvedl, že pokud jde o půdorysný rozměr zahradních chatek či zahrádkářských chat v území, je regulován územním rozhodnutím číslo 4047 ze dne 18. 5. 2005, tedy územním rozhodnutím vydaným již za účinnosti stávajícího územního plánu města Hradce Králové, podle kterého je i tento stavební záměr posuzován. Stavební záměr žadatele se však tomuto atributu vymyká. V tomto směru potom obsahem posuzovaných kritérií v závazném stanovisku, tak, jak je vypočítává ten který správní orgán, které závazné stanovisko vydal, se o tomto rozhodnutí a půdorysném rozměru nezmiňuje. Pokud by tomu tak bylo, nutně by musel dospět k závěru, že umístit stavbu nelze, neboť o půdorysných rozměrech těchto staveb již vydáno rozhodnutí v tomtéž území bylo. Protože není dodržován žalobcem odkazovaný rozměr zahrádkářské chaty, který plyne z výše uvedeného územního rozhodnutí č. 4047, dochází k tomu, že území je nekonzistentní, pokud jde o další výstavbu, a to dle názoru žalobce nepůsobí pěkně.
62. V první řadě krajský soud uvádí, že s případnou existencí dalšího (dříve vydaného) územního rozhodnutí ve vztahu k pozemku či pozemkům, na které je nyní umístována Předmětná stavba, se musí vypořádat stavební úřad a nikoli dotčený orgán vydávající závazné stanovisko stran souladu záměru Stavby s územně plánovací dokumentací – k tomu srov. § 96b odst. 3 stavebního zákona.
63. Existence územního rozhodnutí vydaného k předmětným pozemkům by pro stavební úřad znamenala, že se s takovým rozhodnutím – co do jeho obsahu – musí vypořádat v nyní vydávaném územním rozhodnutí. S existujícím a platným dříve vydaným územním rozhodnutím by totiž to nyní vydávané nesmělo být v rozporu (v opačném případě by šlo o vadu nezákonnosti později vydaného rozhodnutí).
64. Sám žalobce ovšem v rámci svého žalobního tvrzení uvádí, že posuzovaný záměr Stavby není ovládán existujícím územním rozhodnutím. Územní rozhodnutí č. 4047, jím předkládané a provedené k důkazu, se tedy dle svého obsahu nevztahuje k pozemkům, na

kterých je Stavba umísťována (z jeho obsahu ostatně ani neplyne opak, byť jsou v něm specifikovány pozemky pomocí jejich „tehdejších p. č.“, žalobce však netvrdí a netvrdil, že uvedené rozhodnutí se vztahuje i na předmětné pozemky, na kterých je Stavba umísťována). Obdobný závěr plyne i z obsahu Rozhodnutí správního orgánu I. stupně (k tomu srov. jeho str. 3 poslední odstavce). Nadto uvedené zdůraznila u jednání soudu i Osoba zúčastněná na řízení č. 2.

65. Žalobce se tedy prostřednictvím jím poukazovaného územního rozhodnutí č. 4047 snaží dovolávat legitimního očekávání stran velikosti v daném území umísťovaných zahrádkářských chat. Dle názoru krajského soudu mu však v této souvislosti žádné legitimní očekávání nesvědčí (i s ohledem i na již výše rozebraný obsah Územního plánu města Hradec Králové ve znění jeho pozdějších změn). Žalobce nadto netvrdí a i pro krajský soud je těžko představitelné, jak by rozměr zahrádkářské chaty, který byl v nyní přezkoumávaném rozhodnutí aprobován, mohl zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce ve smyslu § 2 s. ř. s.
66. S ohledem na výše uvedené proto krajský soud uzavírá, že i poslední žalobní námitka je žalobní námitkou nedůvodnou.
67. Spíše nad rámec výše uvedeného krajský soud dodává, že z fotografií provedených k důkazu nezjistil žádná relevantní skutková zjištění, neboť tyto nezachycují stav na místě samém, jak ostatně uvedl i zástupce žalobce u jednání soudu. Stejně tak krajský soud nezjistil žádná relevantní skutková zjištění ze stavebního povolení vydaného dne 26. 5. 2023 na Předmětnou stavbu. Předmětem nynějšího řízení je územní rozhodnutí a jeho zákonnost, na tuto nemá vliv později vydané stavební povolení a jeho obsah.
68. V neposlední řadě musí krajský soud zdůraznit, že zástupce žalobce se u jednání soudu dovolával rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 4. 2021, č. j. 30 A 78/2019 – 115, tento však byl následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2021, č. j. 6 As 136/2021 – 28. Uvedené rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové bylo nadto vydáváno za jiné skutkové a právní situace, neboť tehdy přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáváno podle stavebního zákona platného a účinného do 31. 12. 2017, kdy soulad záměru s územním plánem posuzoval sám stavební úřad, neboť neexistoval institut závazného stanoviska podle § 96b nynější právní úpravy. Závěry uvedené ve výše specifikovaném rozsudku zdejšího soudu tak nejsou na nyní souzenou věc aplikovatelné.

VII. Závěr a náhrada nákladů řízení

69. Soud tak neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
70. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.
71. Výrokem III. rozsudku bylo rozhodnuto o tom, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť krajský soud neshledal důvody k opačnému postupu ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoby zúčastněné na řízení nadto žádnou náhradu nákladů řízení neuplatňovaly, Osoba zúčastněná na řízení č. 2 se výslovně náhrady nákladů řízení vzdala u jednání soudu.

Poučení:

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.

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 15. června 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu