



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce a): **Ing. P. S.**

a

žalobkyně b): **Ing. J.S.**

oba zastoupeni advokátem JUDr. Františkem Divíškem
sídlem Velké náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

proti

žalovanému:

Krajský úřad Královéhradeckého kraje
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 2. 2. 2024,
č. j. KUKHK-11829/UP/2023 (SH),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 2. 4. 2024 domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. KUKHK-11829/UP/2023 (SH), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města

Hradec Králové ze dne 7. 3. 2023, č. j. MMHK/051969/2023 ST1/JÍ, sp. zn. MMHK/182662/2022 ST1/JÍ (dále jen „Rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

2. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta žádost žalobců o vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby označené názvem: Zahrádkářská chata č. evid. XD na pozemku parc. č. XA, XB a XC v xx (dále jen „Stavba“ či „Předmětná stavba“ či „Záměr“). K zamítnutí žádosti došlo z důvodu dle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
3. V rámci předmětného řízení se žalobci domáhají 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.“).

II. Obsah žaloby

4. Žaloba žalobců stojí na několika 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 žalobci namítali nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, která souvisí s nezákonností (dle názoru žalobců) závazného stanoviska vydaného podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“).
6. Žalobci uvedli, že žalobou napadené rozhodnutí stojí na nezákonném a věcně nesprávném závazném stanovisku vydaném podle ustanovení § 96b stavebního zákona orgánem územního plánování, Magistrátem města Hradec Králové, odborem hlavního architekta dne 19. 10. 2022, pod č. j. MMHK/191833/2022/HA/No, k Záměru „Zahrádkářská chata Praktik, parc. č. XB, XA a XC k. ú. xx – změna stavby před dokončením“ se závěrem, že „Stavba je nepřípustná“ (dále jen jako „Závazné stanovisko“), které bylo přezkoumáno Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, odborem územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, který jako správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání Závazného stanoviska, vydal dne 16. 6. 2023 závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování, č. j. KUKHK-15030/UP/2023, kterým bylo Závazné stanovisko potvrzeno (dále jen jako „Závazné stanovisko Krajského úřadu“).
7. Žalobci namítali zejména nesoulad Závazného stanoviska Krajského úřadu s územně plánovací dokumentací města Hradec Králové. Žalobci předně upozorňovali a nadále tvrdí (jako součást žalobních tvrzení), že pojem „zahrádkářská chata“ ani „rekreační chata“ není právním předpisem definovaným právním pojmem a právním předpisem není ani stanovena závazná výměra zastavěné plochy či objemu pro takovou stavbu. Pro „zahrádkářskou chatu“ pak není stanovena maximální plošná výměra ani v závazné části Územního plánu města Hradec Králové. Sám žalovaný tak v napadeném rozhodnutí dovodil, že za současné situace není zřejmé, v případě jakých staveb se jedná o „stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty“ a v případě jakých staveb se jedná o „chatu rekreační“, když pořizovatel Územního plánu města Hradec Králové doposud nevyužil možnosti změnit nastavenou regulaci a jmenovaným typům staveb nepřiradil žádná rozlišovací kritéria, neboť tyto pojmy konkrétně nedefinoval, např. stanovením objemu, výšky staveb apod. Pokud v Územním plánu města Hradec Králové není jednoznačně stanoven (určen) určitý pojem, musí být neurčitý a blíže nevymezený pojem vykládán široce a ve prospěch jeho adresáta.

8. Dále žalobci odkázali na judikaturu správních soudů a Ústavního soudu k problematice tzv. zákazu libovůle správních orgánů a také na rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 4. 2021, č. j. 30 A 78/2019 – 115, který posuzoval (souladně s názory žalobců) výklad pojmu „zahrádkářská chata“ ve skutkově a právně velmi podobné věci.
9. Dle názoru žalobců se pak žalovaný dostatečně nevypořádal ani s námitkou žalobců, dle které je Závazné stanovisko Krajského úřadu nezákonné pro jeho vnitřní rozpornost, když na jednom místě zapovídá jakékoli dotváření kritérií pro rozhodování o realizaci dotčených staveb, přičemž na dalším místě správnímu orgánu v rámci správního uvážení dotváření kritérií při podřazování Záměru pod jednotlivé typy staveb výslovně povoluje. Argumentaci žalovaného, dle které má být vnitřní rozpornost Závazného stanoviska Krajského úřadu zhojena jeho velmi pečlivým a podrobným odůvodněním, jakož i skutečností, že nebylo zahájeno přezkumného řízení, nepovažují žalobci za dostačující (str. 26 napadeného rozhodnutí). Územní plán města Hradec Králové ve znění změny č. 25, pro předmětné pozemky, resp. pro funkční využití předmětných pozemků, na kterých je umístěn Záměr, v kapitole „A.11.3. Limity využití území vyjádřené v regulativech“ stanovuje následující regulativy funkčního využití: „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, seskupeným do zahrádkářských osad.“
10. Ze shora citované Závazné části Územního plánu města Hradec Králové musí účastníci řízení zdůraznit slovo „zpravidla“, které znamená, že nikoliv vždy a v každém případě je využití spojeno se zahrádkářskými chatami. Využití je tak možné i nikoliv jen a pouze se zahrádkářskými chatami, ale jakékoliv jiné využití pro individuální rekreaci. Citovaná část Územního plánu města Hradec Králové používá termín území sloužící individuální rekreaci. Tento termín není ovšem v územním plánu jakkoliv definován, a není definován ani v příslušných platných právních předpisech. V souladu se zákazem libovůle a volbou výkladu neurčitěho pojmu v územním plánu ve prospěch jeho adresátů (zde žalobců) pak musí být Záměr posouzen i optikou zachování území pro individuální rekreaci a stavby pro individuální rekreaci. Přitom z hlediska účelu svého použití Záměr splňuje pojem individuální rekreace a tedy je tak i v souladu s Územním plánem města Hradec Králové.
11. **Druhým žalobním bodem žalobci namítali porušení zásady ochrany legitimního očekávání.**
12. Žalobci již v rámci své odvolací argumentace uváděli, že předmětem stavby je přístavba existujícího objektu, kdy stávající objekt o zastavěné ploše 84,40 m² je rozšiřován o pobytové, skladové, hygienické a technické místnosti a také o prostor garáže pro zahradní techniku, a to vše v rozsahu, který nepřekračuje rozsah zpevněných ploch umístěných územním souhlasem ze dne 17. 3. 2014, pod SZ 015847/2014HA/Me ÚS/2364, v rámci původní stavby, kterým došlo k rozšíření objektu až na celkových 90,7 m² a umístění zpevněných ploch v celkovém rozsahu 200,5 m². Žalobci upozornili, že přístavba zahrádkářské chaty a zahradní sklad s přístřeškem pro parkovací stání již byly povoleny souhlasem s provedením ohlášené stavby ze dne 9. 5. 2014, pod SZ MMHK/065052/2014 STI/Vap, přičemž i původní stavba dřívějšího vlastníka povolená kolaudačním rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011 obsahovala na úrovni 1.NP chodbu, technickou místnost, sprchovací kout s WC, pobytové místnosti a schodiště a na úrovni 2.NP chodbu, koupelnu s WC, komoru, fitness a pobytové místnosti, a to vše včetně domovních rozvodů vody,

kanalizace a elektro. Stavební povolení na tuto stavbu dřívějšího vlastníka bylo vydáno dne 29. 8. 2006.

13. Žalobci tvrdili, že předmětný Záměr co do objemu takřka koresponduje s rozsahem stavby, která již byla povolena souhlasem s provedením ohlášené stavby ze dne 9. 5. 2014, územním souhlasem ze dne 17. 3. 2014, pod SZ 015847/2014HA/Me ÚS/2364, jakož i se stavebním povolením ze dne 29. 8. 2006.
14. Zamítnutím žádosti žalobců o vydání dodatečného stavebního povolení k Záměru tak došlo k narušení důvěry žalobců v rozhodovací činnost žalovaného.
15. **Třetím žalobním bodem žalobci namítali, že jejich Záměr se nevymyká okolní zástavbě, jak ve svém rozhodnutí tvrdí žalovaný.**
16. Na straně 20 napadeného rozhodnutí se uvádí (v rámci citace Závazného stanoviska Krajského úřadu) následující: *„Posouzením charakteru okolní zástavby v dané lokalitě bylo zjištěno, že v území, do kterého je záměr umístěn, převažují původní stavby zahrádkářských chat nejčastěji čtvercového nebo obdélníkového půdorysu, případně s jednotlivými doplňkovými stavbami nebo s drobnými přístavbami, které však rozměrově nepřekračují výměru stanovenou u původních staveb v takovém rozsahu jako je tomu u navrhovaného záměru a rovněž tak bez zpevněných ploch na jednotlivých stavebních pozemcích.“* Podle žalobců je ovšem tento závěr chybný, nesprávný a neodpovídající poměrům dané lokality, navíc založen na nesprávném procesním postupu správních orgánů. Především pokud správní orgány hodlaly zjišťovat poměry v lokalitě (místech), kde je umístován Záměr, měly provést místní šetření a při něm zjišťovat jaké jsou konkrétní fyzické poměry jiných staveb v daném místě a čase. Není dostačující, pokud pouze hrubé zjištění je prováděno z určitých mapových podkladů, které nepochybně nejsou aktuální. To totiž vede jen k tomu, že určité zjištění z neaktuálního podkladu je neaktuální, tedy nedostatečné, v důsledku čehož je porušena zásada uvedená v § 3 správního řádu.
17. Lokalita Borovinka má spíše charakter uličního prostoru vedeného podél hranice lesního pozemku a kopírující jeho tvar. Nejedná se o uzavřený zahrádkářský blok. V okolí jsou dále situovány rekreační plochy (Plochy rekreačních chat a chatových osad - CH) a plochy obytné (Smíšené plochy příměstské nízkopodlažní zástavby - PN).
18. **Posledním a v pořadí čtvrtým žalobním bodem žalobci napadali nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.**
19. K tomuto uvedli, že na str. 22 (nahore) žalovaný uvádí (v rámci Závazného stanoviska Krajského úřadu) následující: *„V odůvodnění podaného odvolání je pak mimo jiné ze strany odvolatelů uvedeno, že: „Následně byla přístavba zahrádkářské chaty a zahradní sklad s přístřeškem pro parkovací stání povoleny Souhlasem s provedením ohlášené stavby ze dne 9. 5. 2014 pod SZ MMHK/065052/2014 ST1/Vap. Z těchto důvodů krajskému úřadu nezbylo než výše uvedenou námitku vyhodnotit jako bezpředmětnou.“* Napadené rozhodnutí se totiž vůbec nijak nevypořádává s tvrzenou aplikací souhlasem s provedením ohlášené stavby ze dne 9. 5. 2014 pod SZ MMHK/065052/2014 ST1/Vap. Tato námitka je zcela relevantní a zásadní, a správní orgán na ni měl reagovat, nikoliv se s ní shora citovaným konstatováním nevypořádat tím, že jí považuje za bezpředmětnou, aniž by ovšem jakkoliv vysvětlil, proč je bezpředmětná.
20. Na straně 28 napadeného rozhodnutí se uvádí: *„Jak ministerstvo uvedlo, celková zastavěná plocha tak tvoří více jak polovinu všech souvisejících pozemků, které by měly, dle výše uvedené*

definice, sloužit zejména pěstitelské a zahrádkářské činnosti, respektive toto využití by mělo být dominantní.“ Žalovaný skrze odkaz na vypořádání podnětu k přezkumu od Ministerstva pro místní rozvoj argumentuje velikostí zastavěné plochy Záměru. Tento argument je nesprávný a nemá oporu v Územním plánu města Hradec Králové, jelikož velikost zastavěné plochy umísťovaných objektů v předmětné ploše není regulována ani v regulativu ani v jiné kapitole závazné části onoho územního plánu. Dle platných právních předpisů tedy není velikost zastavěné plochy v předmětném území regulována, a tuto regulaci nemůže citovanou pasáží napadeného rozhodnutí žalovaný dotvářet, jelikož se pak jedná o projev libovůle správního orgánu, který činí napadené rozhodnutí nezákonným.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

21. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 13. 5. 2024, ve kterém uvedl, že žaloba je nedůvodná a navrhl její zamítnutí v celém rozsahu. Zároveň odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí a na obsah Rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
22. Nad rámec výše uvedeného žalovaný zdůraznil, že k podnětu žalobců se závaznými stanovisky, zejména Závazným stanoviskem Krajského úřadu, zabývalo rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Ministerstvo ve svém opatření ze dne 20. 12. 2023, č. j. MMR-80XD8/2023-81, konstatovalo, že správní úvahy krajského úřadu ve věci přezkumu souladu Záměru s územně plánovací dokumentací vydanou obcí jsou v souladu s právními předpisy. Ministerstvo uzavřelo, že napadené Závazné stanovisko Krajského úřadu nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy a realizace Záměru není v souladu s územně plánovací dokumentací.

IV. Replika žalobců

23. V replice doručené krajskému soudu dne 5. 6. 2024 žalobci reagovali na procesní vyjádření žalovaného. Rozvedli zejména svou žalobní argumentaci vztahující se k žalobnímu bodu výše popsanému pod č. 2. Konkrétně opakovaně zdůraznili, v čem spatřovali a spatřují porušení zásady legitimního očekávání a z toho důsledku i vadu nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Uvedené krajský soud podrobně rozebírá níže.

V. Jednání soudu

24. Ve věci proběhlo dne 11. 6. 2024 jednání před krajským soudem, kterého se účastnil zástupce žalobců. Tento omluvil z jednání žalobce. Žalovaný se z jednání krajského soudu omluvil s tím, nechť je ve věci jednáno v jeho nepřítomnosti (k tomu srov. č. l. 87 soudního spisu).
25. Zástupce žalobců setrval na dosavadních žalobních tvrzeních žalobců, odkázal na obsah žaloby i zaslané repliky k vyjádření žalovaného. Akcentoval první a druhý žalobní bod.
26. V rámci dokazování krajský soud provedl důkaz listinami – leteckými snímky předloženými žalobci, které zachycují nemovitost žalobců a okolní nemovitosti. Prvním je letecký snímek na č. l. 8 soudního spisu, na kterém jsou zachyceny okolní stavby (nikoli stavba žalobců). A dále letecký snímek na č. l. 94 soudního spisu, který byl zástupcem žalobců předložen až u jednání soudu a který zachycuje rovněž nemovitost (stavbu) žalobců. Důkazní návrh na provedení místního šetření vznesený již žalobci v žalobě a znovu navrhovaný u jednání krajského soudu tento zamítl pro nadbytečnost.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházejíc přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. O věci usoudil následovně.
28. V pořadí jako poslední žalobní námitka byla vznesena námitka nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Důvody nepřezkoumatelnosti žalobci dále specifikovali – tyto obsahově korespondují s žalobním bodem č. 1 a s žalobním bodem č. 2 (k těmto se krajský soud vyjadřuje níže). S ohledem na to, že nepřezkoumatelnost jako taková je zásadní vadou správních rozhodnutí, rozhodl se krajský soud vypořádat tento v pořadí **čtvrtý žalobní bod** hned na počátku svého právního hodnocení.
29. 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).
30. 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 předestírané 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).
31. 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 offio.
32. Je pravdou, že podstatná část rozhodnutí žalovaného obsahuje přepis závěrů Závazného stanoviska Krajského úřadu, tedy závazného stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (nadřízený dotčený orgán) ze dne 16. 6. 2023, č. j. KUKHK-15030/UP/2023, kterým bylo potvrzeno Závazné stanovisko orgánu územního plánování (Magistrát města Hradec Králové) ze dne 19. 10. 2022, pod č. j. MMHK/191833/2022/HA/No.
33. Správním orgánům vedoucím stavební řízení (tedy správnímu orgánu I. stupně, ani žalovanému) nepřísluší polemizovat se závěry závazných stanovisek – od toho jde o stanoviska závazná. Pokud by správní orgán vedoucí správní řízení nesouhlasil s obsahem

závažného stanoviska, mohl by se obrátit znovu na dotčený orgán a s tímto komunikovat, z jakých důvodů jsou jeho závěry neúplné či „chybné“. Pokud by bylo závažné 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).

34. 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 závažné stanovisko vydáváno) dále nepřidaly žádnou vlastní argumentaci. Uvedené zcela jednoznačně plyne z dikce § 149 odst. 1 správního řádu.
35. Žalobou napadené rozhodnutí hodnotí záměr Stavby a na základě konkrétní argumentace (i s ohledem na obsah vydaných závazných stanovisek) dospívá k závěru o jeho nepřípustnosti. Stejně tak vypořádává konkrétně a věcně námitky účastníků správního řízení (žalobců). Obdobně žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (prostřednictvím přezkumného závažného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu) vypořádává de facto hlavní odvolací námitku žalobců, a to charakter Stavby a její soulad s územně plánovací dokumentací. K uvedeným závěrům stavebních úřadů obou stupňů nemá krajský soud žádných připomínek či výhrad – nadto tyto nejsou věcně co do svého obsahu sporovány žalobci (vyjma charakteru Stavby a její souladnosti s územně plánovací dokumentací, k tomu ale srov. vypořádání prvního žalobního bodu).
36. Stejně tak není možné dovozovat nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí z toho, že se žalovaný, respektive dotčený orgán nezabýval – pro účely posouzení souladu Záměru s Územním plánem města Hradec Králové – dříve vydaným souhlasem, konkrétně souhlasem ze dne 9. 5. 2014 pod SZ MMHK/065052/2014 ST1/Vap. Tímto byly dříve povoleny přístavba zahrádkářské chaty a zahradní sklad s přístřeškem pro parkovací stání. Uvedené ale nikterak nesouvisí s nyní posuzovanou věcí – k tomu ale ostatně srov. v rámci vypořádání druhého žalobního bodu týkajícího se problematiky legitimního očekávání žalobců.
37. S ohledem na vše výše uvedené tak krajský soud dospívá k závěru o tom, že rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů nejsou nepřezkoumatelná a čtvrtý žalobní bod tak není důvodný.
38. V pořadí **prvním žalobním bodem** žalobci napadali rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. Tuto spatřovali v tom, že toto stojí na nezákonném a věcně nesprávném Závažném stanovisku Krajského úřadu.
39. Žalobci nesouhlasí se závěry dotčených orgánů, které byly následně převzaty správními orgány stran toho, že jejich Záměr je v daném území nepřípustný – z pohledu jeho souladnosti s Územním plánem města Hradec Králové. Žalovaný dospěl v souladu se Závažným stanoviskem Krajského úřadu k závěru, že Předmětná stavba není stavbou zahrádkářské chaty, ale jde o objekt pro individuální rekreaci, ne-li o objekt určený k trvalému bydlení.
40. Žalobci však namítají zejména nesoulad Závažného stanoviska Krajského úřadu s územně plánovací dokumentací města Hradec Králové. Žalobci předně upozorňovali a nadále tvrdí, že pojem „zahrádkářská chata“ ani „rekreační chata“ není právním předpisem definovaným právním pojmem a právním předpisem není ani stanovena závazná výměra zastavěné plochy či objemu pro takovou stavbu. Pro „zahrádkářskou chatu“ pak není stanovena

maximální plošná výměra ani v závazné části Územního plánu města Hradec Králové. Sám žalovaný tak v napadeném rozhodnutí dovodil, že za současné situace není zřejmé, v případě jakých staveb se jedná o „stavby pro individuální rekreaci – zahrádkářské chaty“ a v případě jakých staveb se jedná o „chatu rekreační“, když pořizovatel Územního plánu města Hradec Králové doposud nevyužil možnosti změnit nastavenou regulaci a jmenovaným typům staveb nepřidal žádná rozlišovací kritéria, neboť tyto pojmy konkrétně nedefinoval, např. stanovením objemu, výšky staveb apod.

41. Krajský soud na tomto místě předepisuje, 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.
42. 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).
43. V nyní souzené věci bylo vydáno negativní 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 19. 10. 2022, pod č. j. MMHK/191833/2022/HA/No. Proti Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci 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 žalobců) nadřízený dotčený orgán. Ten vydal přezkumné závazné stanovisko (Závazné stanovisko Krajského úřadu ze dne 16. 6. 2023, č. j. KUKHK-15030/UP/2023), kterým potvrdil závěry Závazného stanoviska Magistrátu města Hradec Králové stran nepřipustnosti záměru Stavby.
44. Krajský soud – v souladu se závěry Závazného stanoviska Krajského úřadu – rovněž dospívá k závěru, že Předmětná stavba (dodatečné povolení stavby) není v souladu s územně plánovací dokumentací (konkrétně Územním plánem města Hradec Králové). U Předmětné stavby byl účel užívání vymezen takto: „Stavba je určena k rekreačnímu užívání“. Dále je z dokumentace Záměru zřejmé, že se jedná o „přístavbu zahrádkářské chaty č. evid. XD, zahradní sklad s přístřeškem parkovacího stání“. V obsahu dokumentace Záměru je dále uvedena následující charakteristika stavby: Změna dokončené stavby – přístavba. Přístavba stávajícího objektu chaty v části přízemí... Objekt je rozšířen do zahrady severním směrem o pobytové místnosti chaty a sociální zázemí v rozsahu povolených zpevněných ploch. V západní části je prostor chaty rozšířen o prádelnu a technické zázemí, ve východní o garážový prostor. V jižní části je část původní terasy obezděna a využita pro zimní zahradu. Dále je doplněno nové schodiště do podkroví, přístavba na úrovni podkroví je řešena v rámci umístění tohoto schodišťového prostoru při severní fasádě. Nad zbylým obestavěným prostorem přístavby v 1. NP je umístěna střešní terasa přístupná z prostoru schodiště. V původní části podkroví jsou zachovány pokoje a sociální zázemí. Zastřešení objektu je původní sedlové, s rozšířením v západní části nad prostor prádelny a s částečným přesahem nad prostor venkovní terasy. Zpevněné plochy – nově navrhované zpevněné plochy od vjezdové brány k hlavnímu vstupu do objektu garáže.
45. Z dokumentace k objektu rovněž vyplývá, že Stavba je napojena stávajícími přípojkami na rozvody NN, vody, slaboproud a kanalizaci. Přípojky nejsou stavebními úpravami

dotčeny. Dopravně je stavba napojena na komunikaci v ulici Borovinka. Sjezdy i vstupy na pozemek jsou stávající a beze změn. Parkovací stání jsou zajištěna na pozemku Stavby. Součástí Stavby je garáž pro 1 osobní automobil. Na zpevněných plochách před objektem jsou k dispozici další stání pro min. 2 automobily.

46. 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. 9 – 10 žalobou napadeného rozhodnutí.
47. Krajský soud se dále zabýval souladem záměru Stavby s územně plánovací dokumentací města Hradec Králové.
48. Dle grafické části Územního plánu města Hradec Králové, výkresu B.2. označeného jako „Funkční využití území“ se pozemky dotčené Stavbou v k. ú. Plačice nacházejí v zastavěném území obce, ve stabilizované funkční ploše „Plochy zahrádkářských osad“. V Závazné části Územního plánu města Hradec Králové, kapitole označené A.11.3. Limity využití území vyjádřené v regulativech jsou pak pro citovanou plochu stanoveny regulativy funkčního využití.
49. Pro pozemky dotčené Předmětnou stavbou v k. ú. Plačice 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.
50. 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.
51. 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 žalobci jsou v nyní posuzované věci toho názoru, že za dané situace je nutné volit výklad pro ně, jakožto adresáty veřejné správy, příznivější, aby nedocházelo k porušení zásady zákazu libovůle správních orgánů.
52. 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*“.

53. 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).
54. 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“.
55. 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 umísťovány. Zahrádkářská chata je tak (jak plyne ze Závazného stanoviska Krajského úřadu) 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 Závazném stanovisku Krajského úřadu (k tomu srov. str. 10 – 18 žalobou napadeného rozhodnutí).
56. Ve vztahu k nynější Stavbě je potom v Závazném stanovisku Krajského úřadu konstatováno, že nejde 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. 18 - 23 žalobou napadeného rozhodnutí je potom hodnocen soulad Stavby s cíli a úkoly územního plánování (k tomu srov. § 18 a § 19 stavebního zákona) s ohledem na okolí, ve kterém je Stavba umístěna a v rámci dodatečného povolení umísťována v rozsahu změn dodatečně povolovaných. Předmětná stavba je hodnocena v kontextu obsahu Územního plánu města Hradec Králové rovněž v onom Závazném stanovisku Krajského úřadu.
57. 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 (zavedenou správní praxí ustálenou v souladu s výše popsaným výkladem stávajícího Územního plánu města Hradec Králové). 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. To vše se zohledněním možností daného území.
58. 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, neodpovídá požadavkům zahrádkářské chaty a není v souladu s cíli a úkoly 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).

59. Závěrem lze tedy říci (v tomto souhlasně se žalobci), 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.
60. 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.
61. Celý první žalobní bod žalobců je nedůvodný, neboť Předmětná stavba – s ohledem na vše výše uvedené a v kontextu závazných stanovisek a Územního plánu města Hradec Králové – není s tímto v souladu a není stavbou „zahrádkářské chaty“, jak tuto „vymezuje“ územní plán.
62. V neposlední řadě musí krajský soud zdůraznit, že žalobci se v žalobě poměrně obsírně dovolávali 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 rozhodného znění stavebního zákona. Závěry uvedené ve výše specifikovaném rozsudku zdejšího soudu tak nejsou na nyní souzenou věc aplikovatelné.
63. Mimo to krajský soud uvádí, že typově obdobnou věcí se zabýval opakovaně a v souladu se závěry, které vyslovuje výše. To vše konkrétně ve svých rozsudcích ze dne 15. 6. 2023, č. j. 30 A 16/2023 – 66 (kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2024, č. j. 6 As 181/2023-29), a ve svém rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 30 A 17/2023 – 66 (kasační stížnosti byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 6 As 182/2023-36).
64. Žalobním bodem, který byl v žalobě specifikován jako **žalobní bod č. 2**, žalobci namítali porušení zásady ochrany legitimního očekávání.
65. Žalobci již v rámci své odvolací argumentace uváděli, že předmětem Stavby je přístavba existujícího objektu, kdy stávající objekt o zastavěné ploše 84,40 m² je rozšiřován o pobytové, skladové, hygienické a technické místnosti a také o prostor garáže pro zahradní techniku, a to vše v rozsahu, který nepřekračuje rozsah zpevněných ploch umístěných územním souhlasem ze dne 17. 3. 2014, pod SZ 015847/2014HA/Me ÚS/2364, v rámci

původní stavby. Územním souhlasem bylo umístěno rozšíření objektu o 6,3 m² na celkových 90,7 m² a umístění zpevněných ploch v celkovém rozsahu 200,5 m². Přístavba zahrádkářské chaty a zahradní sklad s přístřeškem pro parkovací stání již byly povoleny souhlasem s provedením ohlášené stavby ze dne 9. 5. 2014, pod SZ MMHK/065052/2014 STI/Vap. Přístavba zahrádkářské chaty povolená dle souhlasu nebyla realizována. Nadto i původní stavba dřívějšího vlastníka povolená kolaudačním rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011 obsahovala na úrovni 1.NP chodbu, technickou místnost, sprchovací kout s WC, obytné místnosti a schodiště a na úrovni 2.NP chodbu, koupelnu s WC, komoru, fitness a obytné místnosti, a to vše včetně domovních rozvodů vody, kanalizace a elektro. Stavební povolení na tuto stavbu dřívějšího vlastníka bylo vydáno dne 29. 8. 2006.

66. S ohledem na výše specifikovaná přivolení stavebního úřadu žalobci i nyní důvodně očekávali, že dojde k dodatečnému povolení nyníjšího Záměru.
67. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal tak, že je bezpředmětná – pokud jde o odkazy na výše specifikovaná přivolení stavebního úřadu vydaná dříve. Žalobci zároveň v tomto spatřují důvod nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Krajský soud k tomuto uvádí, že uvedený postup (vypořádání argumentace) žalovaného nezatížil žalobou napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný má pravdu v tom, že dříve vydané souhlasy (k jiným částem stavby a dle jiných projektových dokumentací), jsou nyní stran posuzování souladnosti Záměru s Územním plánem města Hradec Králové bezpředmětné. Ony souhlasy již pozbyly platnosti - pokud dle nich nebyly stavby realizovány (k tomu srov. např. § 96 odst. 8 stavebního zákona) či podle nich byly ty či ony části staveb realizovány. Nyní je rozhodováno „nanovo“, tedy dle nové projektové dokumentace a s ohledem na nově vzniklý stav, tvar a vzhled Stavby.
68. Stejně tak je lichá argumentace žalobců, že nyníjší Stavba je realizována v rozsahu již dříve povolených zpevněných ploch – tyto nebyly povolovány pro účely další „hmotové“ výstavby na nich. Stejně tak není možné se v tuto chvíli a s ohledem na vývoj rozhodovací praxe stavebního úřadu – která vychází z postupného zatěžování území (k tomu opětovně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 6. 2023, č. j. 30 A 16/2023 – 66, kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2024, č. j. 6 As 181/2023-29), dovolávat obsahu rozhodnutí (souhlasu) z roku 2006, které se vztahovalo k dřívějšímu vlastníkovu stavby. Žalobci nadto tendují k neustálému rozšiřování stavby, která však má poměrně úzce sloužit (jak je uvedeno výše) k činnosti spojené s pěstitelstvím a zahrádkářstvím obecně. S odkazem na legitimní očekávání plynoucí z dřívějšího povolení jakékoli jejich stavební činnosti by se tak mohli prakticky neomezeně dovolávat postupného a neustálého rozšiřování stavby. K takovému závěru ostatně vede jejich argumentace stran očekávání, že mohou stavět na již dříve povolených zpevněných plochách.
69. V tomto ohledu tak krajský soud souhlasí se žalovaným, který dospěl k závěru o tom, že dříve vydaná přivolení stavebního úřadu (z let 2006 a 2014) jsou pro nyníjší posuzování Záměru stavby bezpředmětná a nebyla schopná vyvolat legitimní očekávání žalobců. Krajskému soudu je nadto z jeho úřední činnosti známo, že stávající praxe stavebního úřadu (a žalovaného) v Hradci Králové tenduje dlouhodobě k výkladu pojmu „zahrádkářská chata“, jak je uveden výše – to zejména stran vzhledu, hmotové skladby a přípustné míry zastavěné plochy takové stavby (k tomu srov. mj. i již výše uváděné rozsudky zdejšího soudu).

70. **Třetím žalobním bodem** žalobci namítali, že jejich Záměr se nevymyká okolní zástavbě, jak ve svém rozhodnutí tvrdí žalovaný.
71. Krajský soud nejprve uvádí, že neshledal, že by skutkový stav byl žalovaným, respektive před ním správním orgánem I. stupně, nedostatečně zjištěn a tento by tak neodpovídal požadavkům uvedeným v § 3 správního řádu.
72. Není pravdou, že by poměry v místě nebyly správním orgánům známy – tyto jsou jim známy z jejich úřední činnosti a dále z místa samého, kde dne 2. 12. 2022 sepisoval správní orgán I. stupně protokol o zjištění skutečného stavu věci u Stavby (k tomu srov. obsah správního spisu a str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí).
73. Z leteckých snímků, které byly provedeny u jednání krajského soudu jako listinné důkazy, je zřejmé, že Stavba žalobců není jedinou, která se v daném místě vymyká charakteru zástavby, (zástavbu mají tvořit převážně zahrádkářské chaty, jak jsou již popsány výše). Na druhou stranu je evidentní, že Stavba žalobců se vymyká prostorově nejobsáhlejší a je v daném místě Stavbou dominantní. Skutečnost, že stavební úřad dříve povoloval i obsáhlejší stavby, než povoluje nyní, však již v tuto chvíli není rozhodující. Současná, zavedená a aplikovaná správní praxe vymezila, co se rozumí pro účely výkladu Územního plánu města Hradec Králové „zahrádkářskou chatou“ a tyto závěry byly nyní aplikovány na Stavbu, která měla být povolována v řízení o jejím dodatečném povolení.
74. Žalobci nadto, jak plyne z výše uvedeného, tendují k tomu, že svou nemovitost rozšiřují neustále a tato již rozměry i dispozicí a hmotovou skladbou odpovídá rodinnému domu určenému k trvalému bydlení – uvedené je však zapovězeno nynějším a rozhodným zněním Územního plánu města Hradec Králové. Tento žalobní bod je tedy rovněž žalobním bodem nedůvodným.

VII. Závěr a náhrada nákladů řízení

75. 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.
76. 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 žalobci nebyli v řízení úspěšní, pročez nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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 18. června 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.