



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: JUDr. P. S.
zastoupen Mgr. Tomášem Hrstkou, advokátem
se sídlem 17. listopadu 238, 530 02 Pardubice

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. srpna 2024, č. j. KUKHK-18750/UP/2024 (OS),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zamítnul odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Jičín, odboru stavební úřad (dále také jen „Stavební úřad“), ze dne 2.5.2024, č. j. MuJc/2024/12344/SU/Mez, kterým Stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), nařídil žalobci jako jejímu vlastníkov

odstranění stavby označené „budova pro využití zejména v souvislosti s rybolovem“ (dále také jen „Stavba“) nacházející se na pozemku p. č. XA v katastrálním území, a rozhodnutí Stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. **Prvý žalobní bod** spočíval v tvrzené nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stran výkladu pojmu *přístřešek* a sestával ze tří částí.
3. Podstatou tohoto žalobního bodu bylo rozporování výkladu pojmu *přístřešek*, který byl dle žalobce žalovaným proveden nesprávně, v rozporu se zákonem. Žalovaný i Stavební úřad postavili svou argumentaci na tom, že *přístřešek* musí mít nějaké konkrétní stavebně technické provedení, byť to není v zákonné ani podzákonné právní úpravě stanoveno. Jejich výklad stojí zejména na dvou základech – na obsahu metodické pomůcky s názvem PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Praha:2018 (dále také jen „Metodická pomůcka“) a na vyjmenované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Žalobce má však za to, že ani jeden z těchto základů nelze aplikovat na danou věc tím způsobem, že se jedná o nepřekročitelné dogma, jak to prezentuje žalovaný.
4. **V první části prvního žalobního bodu** se žalobce věnoval problematice Metodické pomůcky. V ní je velmi jednoznačně řečeno, že *přístřešek* je „zastřešenou stavbou bez obvodových svislých konstrukcí (některých nebo všech) a je určen ke konkrétnímu účelu užívání“. Metodická pomůcka tedy neponechává prostor pro jakékoli odchylky a konkrétně stanoví, že přístřešek nemůže mít obvodové svislé konstrukce – musí vždy alespoň jedna chybět. Z tohoto jednoznačného definičního prvku pak žalovaný vychází a konstatuje, že posuzovaná Stavba nemůže být přístřeškem, neboť má všechny (čtyři) obvodové konstrukce, a proto odpovídá spíše *budově*, což má být jiná (a oproti přístřešku zcela odlišná) podkategorie staveb.
5. K těmto závěrům měla dle žalobce vést zejména v Metodické pomůcce zmíněná (nezávazná) norma ČSN73 4055 (která však slouží k výpočtu obestavěného prostoru pozemních stavebních objektů a její obsah je tedy určující maximálně ve vztahu k této tématice). Žalobce ale poukázal na to, že aktuální právní úprava již má definici pojmu *budova*, která takové znaky nevykazuje – konkrétně odkázal na § 13 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „nový stavební zákon“), dle něhož se *budovou* rozumí nadzemní stavba, včetně její podzemní části, prostorově soustředěná a navenek převážně uzavřená obvodovými stěnami a střešní konstrukcí.
6. Z uvedené zákonné definice je dle žalobce zřejmé, že výklad prezentovaný v napadeném rozhodnutí neodpovídá aktuální právní úpravě a představě zákonodárce o charakteristice jednotlivých staveb, neboť nový stavební zákon považuje za budovu i částečně odkrytou pozemní stavbu, a budovou tedy může být i přístřešek (i ve smyslu Metodické pomůcky), který v zákonné opět zvlášť definován není.
7. Obsah Metodické pomůcky (a argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí) vůbec nereflktuje (žalobcem v odvolání výslovně zmíněné) ustanovení bodu 32 odst. 1 písm. a) Přílohy č.1 nového stavebního zákona, kde je rovněž přístřešek zmíněn – Drobnými stavbami jsou a) stavby nebo zařízení a jejich údržba, a to stavby veřejné technické infrastruktury a přístřešky, vždy o jednom nadzemním podlaží do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné nebo pobytové místnosti nebo

hygienická zařízení, a které neslouží k ustájení nebo chovu zvířat a neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů, a jsou-li umístovány v zastavěném území mimo veřejná prostranství.

8. Dle žalobce je zřejmé, že zákonná právní úprava tak počítá i s existencí přístřešků, které budou obsahovat obytné či pobytové místnosti, příp. budou sloužit k ustájení a chovu zvířat apod. Žalobce je přesvědčen, že si nelze rozumně představit, že by přístřešek byl zákonodárcem zamýšlen jako stavba bez alespoň jedné obvodové zdi, ve které však budou obytné či pobytové místnosti anebo v ní budou ustájena zvířata. Je dle něho absurdní tvrdit, že náležitý výklad pojmu *přístřešek* směřuje ke konkrétnímu stavebně technickému řešení (absence kompletního obvodového pláště), když zároveň zákonodárce připouští možnost, že v takové stavbě budou obytné nebo pobytové místnosti. Všechno nasvědčuje tomu, že pojem *přístřešek* má být interpretován ad hoc a zejména v kontextu smyslu dané stavby a účelu jejího užívání. Vytkl žalovanému, že se k této argumentační lince v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil, a je tak dle žalobce otázkou, zda je v tomto ohledu jeho rozhodnutí vůbec přezkoumatelné.
9. Metodická pomůcka trpí tím deficitem, že v první řadě neslouží k interpretaci pojmu uvedeného v § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, ale má objasňovat rozdíl mezi *přístřeškem* a *pergolou*.
10. Podle názoru žalobce je však třeba reflektovat též kontext uvedeného ustanovení, které do tzv. volného režimu vedle *jiných veřejně přístupných přístřešků* zařazuje též *přístřešky sloužící veřejné dopravě*. V obou případech se jedná o *přístřešky*, nicméně u *přístřešků sloužících veřejné dopravě* je ještě hůře představitelné, že by měly vždy splňovat stavebně technické parametry uvedené v Metodické pomůcce. Mají velmi často kompletní obvodový plášť, aby chránily čekající před nepřízní počasí.
11. Metodická pomůcka je dle žalobce pouze pomocným materiálem, který nemá žádnou normativní hodnotu a v ní obsažené úvahy mohou působit pouze silou své přesvědčivosti, čehož lze docílit jen stěží, když metodika neobsahuje žádné odůvodnění dané definice a na první pohled naráží na obsah nového stavebního zákona. Není tedy namístě ji používat, neboť její obsah neodpovídá právní úpravě a aktuálnímu pohledu na definování jednotlivých staveb.
12. **Ve druhé části prvního žalobního bodu** se žalobce věnoval judikatuře správních soudů k dané problematice. Správní orgány v tomto směru odkázaly na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, č. j. 55 A 52/2021-36, a na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020-53.
13. Dle názoru žalobce na citované judikatuře nelze postavit závěr, že Stavba není přístřeškem jen proto, že má všechny obvodové zdi. Byť judikatura poukazuje na Metodickou pomůcku a v konkrétních případech se přiklonila k tomu, že by mělo dojít k aplikaci definice pojmu *přístřešek* v ní uvedené, nejedná se o obecné pravidlo, které by bylo aplikováno vždy bez dalšího.
14. Správním orgánům v souvislosti s tím vytkl, že opomněly závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, v němž je plošná aplikovatelnost definice z Metodické pomůcky jednoznačně vyvrácena. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu aplikuje stejnou logiku, kterou uvedl též žalobce (a na kterou se mu nedostalo žádné odpovědi od žalovaného), tj. argumentuje zjevným záměrem zákonodárce považovat za

přístřešek i složitější stavby, u nichž je z povahy věci nevhodné, aby naplňovaly parametry definice Metodické pomůcky.

15. **Ve třetí části prvního žalobního bodu** vyslovil žalobce názor, že náležitá interpretace zákonného pojmu *přístřešek* se má odvíjet zejména od účelu dané stavby. Je-li tímto účelem pouze poskytnutí přístřeší, pak se o přístřešek jedná a stavebně technické provedení je vedlejší. Stěžejním pro posouzení povahy Stavby jsou tedy zákonodárcem stanovené maximální stavebně technické parametry stavby [dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona] a účel této stavby – konkrétně vyhodnocení, zda se s ohledem na všechny relevantní okolnosti jedná o stavbu, která má jako přístřešek sloužit.
16. Posuzovaná Stavba je stavebně technicky velmi jednoduchá [odpovídá maximálním parametrům uvedeným v § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona] a jejím účelem je zjevně pouze poskytování přístřeší rybářům a jejich vybavení. Jedná se tedy o přístřešek ve smyslu uvedeného ustanovení.
17. V návaznosti na to žalobce ještě uvedl, že by se s ohledem na skutečnost, že pojmové znaky přístřešku jsou velmi nejasné a přesná definice není stanovena, měla použít interpretační metoda *in dubio pro libertate*. Tedy měl by se zvolit takový výklad veřejnoprávní normy, který nepovede k zásahu do žalobcova ústavního (vlastnického) práva.
18. **Ve druhém žalobním bodu** vymezil žalobce další důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Předně stavební úřady měly porušit zásadu legitimního očekávání žalobce. Ten přitom doložil, že postupoval v souladu se zákonným vymezením stavby v tzv. volném režimu, a to jak v kontextu stavebního zákona, tak i v kontextu nového stavebního zákona. Stavěl tedy přístřešek bez povolení či jiného opatření stavebního úřadu, neboť ze zákona plyne, že pro stavbu přístřešku nepotřebuje povolení ani jiné opatření stavebního úřadu.
19. Posuzovat zákonnost stavby podle Metodické pomůcky pak rovněž na první pohled naráží přinejmenším na zásadu legality.
20. Závěrem žaloby žalobce navrhnul, aby zdejší soud rozhodnutí žalovaného i prvoinstančního správního orgánu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.
21. Pro úplnost krajský soud dodává, že součástí žaloby byl i návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Tomu soud vyhověl usnesením ze dne 20. 9. 2024, č. j. 30 A 58/2024-39.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

22. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve k výtce, že se nedostatečně vypořádal s žalobcovou odvolací argumentací, uvedl, že v žalovaném rozhodnutí obsah odvolání nejprve shrnul a následně se postupně vyjádřil k jednotlivým stěžejním argumentům a námitkám. Protože žalobce v žalobě s jednotlivými argumenty žalovaného uvedenými v žalovaném rozhodnutí obsáhle polemizuje a rozporuje je, značí to dle žalovaného, že napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.
23. Žalovaný dále nesouhlasil s tvrzením žalobce, že Metodickou pomůcku aplikoval dogmaticky a izolovaně. Žalovaný využil uvedenou pomůcku, resp. definici pojmu *přístřešek* v ní obsaženou, toliko jako jedno z vodítek pro aplikaci tohoto v závazných právních předpisech jinak konkrétně nedefinovaného pojmu, přičemž však tuto definici v ní obsaženou hodnotil mimo jiné ve vzájemné souvislosti s dalšími pojmy, jako jsou pojmy *budova* a *stavba*, tj. pojmy, které jsou ve stavebním zákoně naopak konkrétně definovány,

- a z nichž lze dle žalovaného dovodit právě smysl jinak v zákoně blíže nedefinovaného pojmu *přístřešek*. Současně při svém posouzení vycházel i z jemu známých rozhodnutí správních soudů, které se již v minulosti bližším výkladem tohoto pojmu také zabývaly.
24. Žalovaný obecně souhlasí s názorem žalobce, že zmíněná Metodická pomůcka není pro rozhodování správních orgánů závaznou, z druhé strany však musí dodat, že je to právě Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na úseku stavebního řádu, jehož úkolem je mj. metodicky sjednocovat výkon působnosti stavebních úřadů a výklad předpisů v oblasti stavebního řádu. Nelze tedy Stavebnímu úřadu, a potažmo následně i žalovanému vytýkat, že ty při svém rozhodování k této metodické pomůcce přihlížely.
25. Pokud žalobce žalovanému vytýká, že ten nevycházel při svém rozhodování z definic pojmů obsažených v novém stavebním zákoně, pak žalovaný uvedl, že tak nečinil s ohledem na tu skutečnost, že předmětné řízení o nařízení odstranění stavby bylo zahájeno již dnem 22.11.2023, tj. ještě v době účinnosti stavebního zákona., přičemž v přechodném ustanovení § 330 odst. 1 nového stavebního zákona se podává, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí ještě podle dosavadních právních předpisů, tj. dle ustanovení stavebního zákona i jeho prováděcích vyhlášek.
26. Žalobcem uvedené příklady *veřejně přístupných přístřešků* nekorespondují se skutkovými okolnostmi posuzované věci tak, jak jsou mj. popsány v obsahu protokolu ze Stavebním úřadem provedené kontrolní prohlídky Stavby ze dne 15.8.2023, č. j. MuJc/2023/25910/SU/BrP, který je součástí spisu, a kde Stavební úřad mj. akcentoval tu skutečnost, že předmětná Stavba se nachází na soukromém pozemku za informačními tabulemi s nápisy „Vstup zakázán“ a „Soukromé pozemky“ a obsahuje tři oddělené prostory, každý se samostatnými dveřmi, které jsou opatřeny zámky.
27. Závěry žalobcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2020, č. j. 6 As 171/2019-37, jsou dle žalovaného pro danou věc nepřipadné, neboť rozsudek řešil zcela odlišnou skutkovou situaci, a to zákonnost rozhodnutí o umístění a povolení stavby označené jako „přístřešek pro ovce a sklad sena“, na rozdíl od judikátů zmiňovaných v žalovaném rozhodnutí, které danou otázku řešily právě v kontextu řízení o nařízení odstranění stavby, tj. specificky v situaci, kdy se strana žalující dovolávala, stejně jako je tomu v nyní posuzované věci, právě aplikace ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona.
28. S názorem žalobce, že pro aplikaci ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona na určitou stavbu toliko postačí, že daná stavba splňuje plošné parametry v tomto ustanovení stanovené a může poskytovat mj. ochranu před nepřízní počasí, tj. zcela bez ohledu na samotné stavebně-technické provedení stavby, se žalovaný nadále neztotožňuje, odkázal v tomto směru na příslušnou část odůvodnění svého rozhodnutí.
29. Stejně tak odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, kde se vypořádal s námitkami žalobce, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení jeho legitimního očekávání a k porušení základních zásad činnosti správních orgánů.
30. Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhnul, aby krajský soud žalobu zamítnul.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

31. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “s. ř. s”). Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalovaný s tímto postupem soudu výslovně souhlasil a žalobce na výzvu krajského soudu obsahující řádné poučení nevyjádřil nesouhlas s takovým postupem.
32. Na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 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, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
33. Dodává ještě, že povinnost posoudit všechny odvolací (žalobní) námitky neznamená, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: *„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek.“* K tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2017, č. j. 7 Ads 74/2017 – 31, dle něhož *„není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).“*
34. Připomíná rovněž, že dle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Ohledně této problematiky odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: *„... je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že 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. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“

35. Krajský soud ještě považuje za vhodné konstatovat, že není sporu o tom, že stavební úřady postupovaly správně, pokud věc posuzovaly dle stavebního zákona. Nový stavební zákon vstoupil v účinnost ke dni 1. 1. 2024, ovšem ve svém § 330 odst. 1 zakotvil, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí jeho účinnosti se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Posuzované řízení o nařízení odstranění stavby bylo zahájeno dne 22. 11. 2023, tedy dnem doručení oznámení Stavebního úřadu o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby žalobci. Ten tuto skutečnost nikterak nezpochybnil.
36. A nyní k samotné projednávané věci. Její podstatou je posouzení, zda Stavba vyžadovala k svému provedení rozhodnutí nebo opatření vyžadované stavebním zákonem ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.
37. Žalobce tvrdí, že nikoliv, proto ani o umístění Stavby či její povolení nežádal, ze stejného důvodu nežádal ani o její dodatečné povolení po zahájení řízení o nařízení jejího odstranění. Vychází z právní konstrukce, že se jedná o stavbu *jiného veřejně přístupného přístřešku* do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky, jak jej zmiňuje § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, dle něhož se u takové stavby rozhodnutí o jejím umístění ani územní souhlas nevyžadují. Dle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona pak ani stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.
38. Správní orgány obou stupňů dospěly ve shodě k závěru, že Stavba je budovou, která vyžaduje rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 odst. 1 stavebního zákona a následné ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) téhož zákona.
39. Zejména žalovaný pak dle názoru krajského soudu postupoval při posuzování této otázky velmi systematicky. Poukázal na skutečnost, že ve stavebním zákoně je definován toliko pojem *stavba* (§ 2 odst. 3 stavebního zákona). Jako s podmnožinami tohoto pojmu pak pracuje s pojmy *budova* (ten je definován v § 3 písm. a) vyhlášky č. 268/2009 Sb. technických požadavcích na stavby) a *přístřešek*, který naopak ve stavebně právních předpisech definován není.
40. Z judikatury správních soudů konstantě plyne, že neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zakotvením neurčitého právního pojmu v textu zákona zákonodárce vytváří vědomě prostor orgánům veřejné správy, aby vyhodnotila a posoudila, zda konkrétní situace do rozsahu daného neurčitého právního pojmu patří, či nikoliv. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který daná právní norma předvídá, přičemž při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-77).
41. Těmto povinnostem stavební úřady při výkladu neurčitého právního pojmu *přístřešek* dle názoru krajského soudu dostály, zejména pak žalovaný se dané problematice věnoval v odůvodnění svého rozhodnutí (str. 7 až 9) velmi pečlivě a podrobně. V souvislosti s tím nutno zdůraznit, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je nutno nahlížet jako

na jeden celek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008–73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013–25).

42. Předně – stavebním úřadům nelze vytknout, že při absenci definice neurčitého právního pojmu *přístřešek* v právních předpisech sáhly jako po jednom z vodítek k jeho výkladu právě po Metodické příručce. Ta samozřejmě nemá pro správní orgány právní závaznost, ale žalovanému lze plně přisvědčit v tom, že byla vydána Ministerstvem pro místní rozvoj coby ústředním orgánem státní správy na úseku stavebního řádu. Z tohoto postavení pak plyne jeho oprávnění (a zároveň povinnost) metodicky sjednocovat činnost stavebních úřadů, a to včetně výkladu předpisů, resp. v nich použitých právních pojmů v oblasti stavebního řádu.
43. Dle názoru krajského soudu pak hodnotu výkladu pojmu *přístřešek* obsaženého v Metodické příručce nikterak nesnižuje skutečnost, že jejím hlavním účelem bylo vyložit rozdíl mezi pojmem *přístřešek* a pojmem *pergola*. Bez ohledu na tento účel obsahuje Metodická pomůcka (i s podpurným odkazem na ČSN) výčet atributů, které ze stavby dělají přístřešek. Nevěnuje se tedy toliko rozdílům mezi přístřeškem a pergolou. Dle Metodické pomůcky je *přístřešek* zastřešenou stavbou bez obvodových svislých konstrukcí (některých nebo všech) a je určen ke konkrétnímu účelu užívání. Jedná se (ve smyslu ČSN 73 4055) o objekt poloodkrytý, tj. samostatný pozemní stavební objekt, jehož stavební konstrukce nejen vytvářejí nosnou soustavu, ale částečně jej ohraničují; objekt se pak svým charakterem blíží budově, neboť má zastřešení a popřípadě i některou ze stěnových konstrukcí.
44. Stavební úřady také správně odkázaly na judikáty správních soudů, které podpurné výkladové použití Metodické pomůcky při výkladu neurčitého právního pojmu *přístřešek* plně podpořily (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, č. j. 55 A 42/2021–36, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020–53). V uvedených judikátech (navíc také např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019–37) vyšly správní soudy z výkladu, že přístřeškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů, která je zastřešena, ale nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř stavby a ven. Tento výklad s výkladem použitým v Metodické pomůcce ve své podstatě plně souzní.
45. Žalovaný však nepřevzal mechanicky pouze zmíněné závěry Metodické pomůcky a citovaných soudních judikátů. Vzal v potaz rovněž zmíněné definice pojmu *stavba* a pojmu *budova* obsažené v citovaných právních předpisech a vyhodnotil, že dělítkem mezi pojmy *budova* a *přístřešek* je právě prostorová soustředěnost, resp. uzavřenost obvodovými stěnami, kdy pro přístřešek je typické, že se zpravidla jedná o objekt „poloodkrytý“, tj. bez některých nebo všech obvodových stěn. K tomuto výkladu neurčitého právního pojmu *přístřešek* se přiklání rovněž krajský soud. Považuje jej nejenom za plně přezkoumatelný, ale rovněž za souladný se stavebním zákonem.
46. Argumentační linka žalobce, dle něhož je Stavba přístřeškem, spočívá v první řadě v odkazech na ustanovení nového stavebního zákona [§ 13 písm. a), bod 32 odst. 1 písm. a) Přílohy č. 1]. Předně vytýká žalovanému, že se k této žalobcově argumentaci vůbec nevyjádřil. Žalovaný tak ovšem učinil zcela zřejmě implicitně, když zdůraznil, že věc bude posuzovat dle stavebního zákona, tedy dle právní úpravy účinné v době zahájení posuzovaného stavebního řízení. Takový závěr je zákonný (viz shora) a z toho důvodu rozhodně není žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

47. Argumentovat zněním nového stavebního zákona tak i dle krajského soudu není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí relevantní. Přesto soud na tyto žalobní námitky zareaguje. Na rozdíl od žalobce totiž není přesvědčen, že by znění nového stavebního zákona relevantním způsobem zpochybnilo shora uvedené závěry stran výkladu pojmu *přístřešek*. Pokud jde o definici pojmu *budova*, pak ta zůstala zcela shodná u staré i nové právní úpravy. Ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona pak má svůj identický otisk v ustanovení bodu 14 odst. 1 písm. a) Přílohy č. 1 nového stavebního zákona. Ustanovení žalobcem odkazovaného bodu 32 odst. 1 písm. a) Přílohy č. 1 nového stavebního zákona se pak týká přístřešků, které jsou umístovány v zastavěném území mimo veřejná prostranství. To ale není případ posuzované Stavby, která se nachází nesporně v nezastavěném území (viz stanoviska orgánů územního plánování, která sice byla pro účely řízení o nařízení odstranění Stavby pořizována nadbytečně, ale tato skutečnost, stejně jako z Územního plánu Ostružno, z nich evidentně plyne).
48. Jak už tedy krajský soud uvedl, žalobcem odkazované normy nového stavebního zákona závěry stavebních úřadů v posuzované věci ohledně povahy Stavby způsobil zpochybnit nejsou. Ostatně tento závěr potvrzuje skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj v zásadě převzalo obsah Metodické pomůcky stran výkladu pojmu *přístřešek* do nové metodické pomůcky z května 2024 k výkladu Přílohy č. 1 nového stavebního zákona.
49. V návaznosti na to krajský soud dodává, že se žalovaný rovněž zcela správně vypořádal s obsahem nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 202, sp. zn. I. ÚS 1956/19 (viz přelom str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí). V podrobnostech na tyto závěry krajský soud odkazuje. Právě v tomto nálezu aplikovanou zásadu *in dubio pro libertate* při výkladu veřejnoprávních norem tak nebylo na místě s ohledem na zcela jiný skutkový stav aplikovat v posuzované věci, pro to nesvědčila jediná okolnost. Žalovaným rozhodnutím tak k nepřípustnému zásahu do žalobcova vlastnického práva nedošlo.
50. Za nepřipadné pro posouzení merita věci považuje soud žalobcovy odkazy na podobu různých autobusových či železničních zastávek, neboť v jejich případech jde s ohledem na znění § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona o specifický druh přístřešků, tedy o *přístřešky sloužící veřejné dopravě*. Z odkazů nelze také seznat, zda, případně jakému, povolovacímu režimu tyto stavby v době svého vzniku podléhaly (s přihlédnutím k tehdy účinné právní úpravě).
51. Závěry o charakteru Stavby významným způsobem nenarušují ani názory vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, které akcentoval žalobce. Nutno předeslat, že podstatou daného judikátu byly jiné právní otázky, názoru na výklad pojmu *přístřešek* se soud věnoval pouze stručně v jednom ze svých odstavců. I zde však bylo konstatováno, že chybějící opláštění umožňující volný pohyb osob či zvířat dovnitř stavby a ven sice není nutným definičním znakem přístřešku, ale nebylo zpochybněno, že jde o definiční znak pravidelný.
52. Krajský soud plně souhlasí s názorem žalovaného, že pro posouzení, zda se v případě té které stavby jedná o přístřešek či nikoliv, je jedním z neopominutelných kritérií její stavebně-technické provedení. V návaznosti na to považuje za vhodné vrátit se k popisu stavebně-technické podoby Stavby, tak jak byla zachycena v protokole z kontrolní prohlídky konané dne 15. 8. 2023. Za významné považuje, že její vnitřní prostor je členěn na tři samostatné prostory (sekce), z nichž každá je od venkovního prostoru oddělena a uzavřena dveřmi, které jsou opatřeny zámky, tedy dají se uzamknout. Již toto vnitřní

členění Stavby a její úplné prostorové uzavření považuje soud za rozporné se shora citovanými definičními znaky přístřešku. Navíc Stavba je připojena zemním kabelem na rozvodnou elektrickou síť obce Ostružno samostatnou stavbou přípojky, která by sama o sobě dle závěrů Stavebního úřadu rovněž vyžadovala rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 odst. 1 stavebního zákona. V návaznosti na to jsou pak všechny vnitřní prostory opatřeny jak stropními světly, tak elektrickými zásuvkami, které jsou rovněž na bočních stěnách Stavby. Dle názoru soudu i tyto stavební úpravy nenasvědčují tomu, že by se v případě Stavby jednalo o *jiný veřejně přístupný přístřešek* ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona.

53. Soud ale připomíná, že toto ustanovení hovoří nejen o *přístřešku*, ale o *veřejně přístupném přístřešku*. Na posouzení oné veřejné přístupnosti Stavby stavební úřady v podstatě rezignovaly. To samo o sobě není důvodem nezákonnosti jejich rozhodnutí. Krajský soud rozumí tomu, že pokud uzavřely, že stavebně – technické provedení Stavby nenaplnuje pojem *přístřešek* (a s tímto závěrem krajský soud z důvodů shora uvedených vyslovil souhlas), mohly považovat posouzení tohoto kritéria již za nadbytečné.
54. Krajský soud přesto považuje za vhodné se k dané problematice alespoň stručně vyjádřit, byť pouze obiter dictum, protože jinak by porušil zásadu subsidiarity správního soudnictví. S ohledem na zjištěný skutkový stav má totiž vážné pochybnosti o naplnění tohoto definičního znaku. Při kontrolní prohlídce totiž bylo zjištěno, že v prostoru v okolí Stavby se nachází informační tabule s nápisy „Vstup zakázán“ a „Soukromé pozemky“. Stavba se totiž nachází a je obklopena pozemky ve vlastnictví žalobce, jak plyne z veřejně dostupných informací obsažených v katastru nemovitostí. Sám žalobce uvedl, že Stavba bude užívána výhradně v souvislosti s rybolovem, buď za poplatek nebo zadarmo.
55. Dle názoru soudu ačkoliv ustanovení § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona *pro jiné veřejně přístupné přístřešky* nestanoví konkrétní účel, musí jít o přístřešky svým účelem určené k využití veřejností a tato jejich povaha musí být objektivně seznatelná. S ohledem na instalaci shora uvedených informačních tabulí přímo zakazujících komukoliv přístup ke Stavbě ovšem nelze z pohledu veřejnosti nikterak seznat, že vlastník pozemku a Stavby bez dalšího souhlasí se vstupem na tuto část pozemku a s užíváním Stavby neomezeným předem neurčeným okruhem osob a že kdokoli může na pozemek libovolně vstoupit a Stavbu na něm umístěnou využívat. S ohledem na tyto skutečnosti a na vyjádření žalobce se jeví, že Stavba má být naopak určena k užívání pouze omezenému okruhu osob, konkrétně těm, kterým žalobce udělí souhlas s rybolovem na přilehlém rybníku (bez ohledu jestli za poplatek či nikoliv).
56. Krajský soud proto uzavírá ve shodě se závěry stavebních úřadů obou stupňů, že Stavba není *jiným veřejně přístupným přístřeškem* dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. V návaznosti na tento závěr dopěly stavební úřady rovněž ke správnému závěru, že byly naplněny všechny zákonné předpoklady vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona pro to, aby nařídily její odstranění.
57. Žalobci nelze dát za pravdu ani ohledně zbývajících žalobních námitek obsažených v druhém žalobním bodu. První z nich byla námitka porušení zásady legitimního očekávání, která navíc zůstala ve zcela obecné rovině. Soudu není zřejmé, proč žalobce vytýká Stavebnímu úřadu, že vůči němu nepostupoval transparentně a očekávatelně. Z obsahu žaloby spíše plyne, že tuto namítanou netransparentnost spojuje s tím, že Stavební úřad nesouhlasil s jeho argumentací stran posouzení charakter Stavby. To ovšem

není porušení zásady legitimního očekávání. Ve shodě se žalovaným odkazuje krajský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, v němž se se vyjádřil, co lze za správní praxi zakládající legitimní očekávání považovat. Rozhodně legitimní očekávání žalobce není způsobilé založit jeho přesvědčení, že Stavbu realizoval v dobré víře, že se jedná o stavbu v tzv. volném režimu.

58. Žalobní tvrzení o porušení základních zásad činnosti správních orgánů pak bylo rozvinuto v podstatě jednou větou, a to že posuzovat zákonnost Stavby podle Metodické pomůcky naráží na první pohled na zásadu legality. K podpůrnému využití Metodické pomůcky se již krajský soud vyjádřil shora, když v tomto postupu stavebních úřadů nezákonnost, tedy ani porušení zásady legality, neshledal.
59. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány obou stupňů dostatečným způsobem a v úplnosti zjistily skutkový stav věci a na jeho základě dospěly i ke správným a zákonným právním závěrům. Ani správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí, ani rozhodnutí samotná, tak vadou nezákonnosti nezatížily.
60. Krajský soud proto žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

V. Náklady řízení

61. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle 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 měl úspěch žalovaný, ten však náhradu nákladů řízení nepožadoval a krajský soud z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec výkonu běžné úřední činnosti vznikly.

Poučení:

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

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

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 22. října 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu