



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Základní organizace Českého zahrádkářského svazu Rozkvět Míru Malšovice**, IČO 48146544, sídlem Rozkvět míru I 488, Malšovice, Hradec Králové, zastoupený JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem, sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti: 1)** statutární město Hradec Králové, sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, **2)** J. Š., zastoupená Ing. I. B., **3)** E. G., zastoupená Mgr. Ing. Bc. Petrem Molnárem, advokátem, sídlem Vrchlického 678/19, Hradec Králové, a **4)** Ing. J. K., týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. dubna 2019 č. j. KUKHK-1869/UP/2019/RS, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 3) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. dubna 2021 č. j. 30 A 78/2019 - 115,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. dubna 2021 č. j. 30 A 78/2019 - 115 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 25. října 2018 č. j. MMHK/160714/2018 ST1/Mil Magistrát města Hradec Králové (dále jen „stavební úřad“) na žádost osoby zúčastněné na řízení 3) dodatečně povolil stavbu „zahrádkářská chata včetně vnějšího vedení elektro v Hradci Králové“ na pozemku st. p. 721, parc. č. 223/44 v katastrálním území Malšovice u Hradce Králové.

[2] Odvolání žalobce proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) vyhověl a rozsudkem označeným v návěti zrušil rozhodnutí žalovaného

i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vyhodnotil jako problematické posouzení souladu stavby s územním plánem města Hradec Králové (dále jen „územní plán“). Omezení rozměru zahrádkářských chat na 50 m² stanovené správním uvážením vykazuje prvky libovůle a není řádně zdůvodněno. Žalovaný se nevypořádal s definicí zahrádkářské chaty ve vyhlášce č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1998 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „oceňovací vyhláška“). Krajský soud dále poukázal na to, že zahrádkářská kolonie Rozkvět míru se nachází v ploše ZO – plochy zahrádkářských osad, v níž územní plán připouští zahrádkářské chaty a naopak nepřipouští rekreační chaty. Tyto dva typy záměrů je třeba rozlišit, a je tudíž nutné přesně a jasně definovat pojem zahrádkářská chata. V tomto směru nestačí správní uvážení se stanovením jediného kritéria v podobě velikosti zastavěné plochy, které navíc postrádá jasnější zdůvodnění.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení 3) (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku. Namítala, že krajský soud překročil meze žalobních bodů, neboť žalobce rozpor stavby s územním plánem vůbec nenamítal. Stěžovatelka dále uvedla, že stanovení velikosti zastavěné plochy zahrádkářské chaty ve výměře 50 m² nelze považovat za libovůli, žalovaný postupoval na základě dlouhodobé správní praxe. Krajský soud měl tuto zavedenou správní praxi respektovat a chránit, nikoli vyžadovat její změnu, aniž by k tomu měl přesvědčivé důvody. Odůvodnění napadeného rozsudku je strohé, neopírá se o žádný předpis či judikaturu, a je tudíž nepřezkoumatelné a nepřesvědčivé. Stěžovatelka se domáhá též zohlednění principu proporcionality, akceptování napadeného rozsudku by strhlo lavinu řízení o odstranění staveb zahrádkářských chat. Řada povolených staveb překračuje hranici 50 m², téměř všechny překračují výměru 25 m² stanovenou v oceňovací vyhlášce. Tyto chaty byly povoleny již za účinnosti stávajícího územního plánu. To dokazuje, že lidé dnes považují za zahrádkářské chaty větší stavby než v 50. letech, kdy zahrádkářská kolonie Rozkvět míru vznikala.

[5] Stěžovatelka poukázala na to, že územní plán pojem zahrádkářská chata nevymezuje. Jde o neurčitý právní pojem. Výklad neurčitých právních pojmů podléhá soudnímu přezkumu, avšak nikoli v situacích, kdy je jejich obsah vyplněn dlouhodobou a ustálenou rozhodovací praxí správního orgánu. Ustálenou praxi stavebního úřadu dlouhodobě nezpochybovaly ani zahrádkářské osady, situace se změnila až po změně předsedy žalobce.

[6] Dle názoru stěžovatelky není její stavba v rozporu s územním plánem. Oceňovací vyhláška není pro posouzení věci relevantní. Krajský soud to sice uznal, zároveň však žalovanému vytkl, že se s ní ve svém rozhodnutí nevypořádal, což činí napadený rozsudek vnitřně rozporným. Není zřejmé, jak by měla být nastavena kritéria pro odlišení zahrádkářských a rekreačních chat vymezená krajským soudem, žádné logické či objektivní parametry neexistují. Vymezení kritérií v budoucí podobě územního plánu je aktuálně řešenou politickou otázkou, krajský soud by v tomto směru neměl nahrazovat činnost města Hradec Králové. Na závěr stěžovatelka upozornila, že z územního plánu plyne, že rekreační i zahrádkářské chaty slouží k rekreaci, nelze tudíž požadovat, aby prokazovala, že její chata k rekreaci sloužit nebude.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své rozhodnutí. Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[8] Usnesením ze dne 2. června 2021 č. j. 6 As 136/2021 - 21 Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou *žalobní body*, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], které lze rozšiřovat jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Žalobními body žalobce nastaví meze, jimiž je soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vymezuje žalobní body jako „konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [...] Ličení skutkových okolností v žalobě nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. [...] Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2005 č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[12] Ve světle právě uvedeného je stěžovatelce třeba přisvědčit, že krajský soud meze žalobních bodů překročil.

[13] Žalobce v žalobě vznesl řadu námitek, námitka rozporu stěžovatelčiny stavby zahrádkářské chaty s územním plánem mezi nimi však nebyla. Jak správně uvedl krajský soud, žalobce namítal, že stavba a rozhodnutí, které ji dodatečně povolilo, jsou v rozporu s rozhodnutím odboru pro výstavbu rady Krajského národního výboru v Hradci Králové o určení stavebního obvodu č. 233 pro zahrádkářskou kolonii v Malšovicích ze dne 4. listopadu 1957 a s územním rozhodnutím pro zahrádkářskou osadu „Rozkvět Míru“ č. 1986 ze dne 25. září 1989. Tuto námitku vyhodnotil krajský soud jako nedůvodnou. Krajský soud však též uvedl, že „v rámci řízení před soudem bylo postaveno na jisto, že žalobce uváděným napadal skutečnost, že povolovaná stavba je v rozporu s územním plánem města Hradec Králové (to vše s ohledem a v kontextu výše uváděných ‚historických‘ aktů)“ (bod 64 napadeného rozsudku). S tímto hodnocením žalobcovy argumentace Nejvyšší správní soud nesouhlasil.

[14] V žalobě není nic, z čeho by bylo možné dovodit, že žalobce zpochybňoval soulad stavby s územním plánem. Spíše naopak, uvedl, že žalovaný zvážil umístění stavby jen a pouze z hlediska kritéria uvedeného v § 90 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tedy z hlediska souladu s vydanou územně plánovací dokumentací (stavba byla dodatečně povolována podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. prosince 2017, pozn. soudu), aniž by však správnost závěrů, které žalovaný v tomto směru učinil, jakkoli zpochybnil (pouze bez dalšího konstatoval, že žalovaný dospěl k závěru, že dodatečné povolení zahrádkářské chaty není v rozporu s územním plánem). Žalobce se domáhal posouzení stavby též podle kritérií vymezených v § 115 stavebního zákona (tuto námitku vyhodnotil krajský

soud jako nedůvodnou) a v § 90 písm. b) a c) stavebního zákona, opět s odkazem na rozhodnutí o vymezení stavebního obvodu. Dále namítal, že žalovaný ignoruje skutečný stav v území, a brojil proti závěru žalovaného, že stavba je v souladu s charakterem území. Žalobce však ani nenaznačil, že by rozhodnutí žalovaného považoval za rozporné s územním plánem.

[15] Teprve na jednání před krajským soudem žalobce poukázal na to, že je v územním plánu pro dané území zakázána výstavba rekreačních chat, přičemž v katastru nemovitostí se objekty podobné posuzované stavbě evidují jako objekty určené k individuální rekreaci, a rozhodnutí žalovaného je tedy v rozporu s územním plánem. Tuto argumentaci však nelze považovat za rozhojnění některého ze žalobních bodů, nýbrž za kvalitativně nový žalobní bod, uplatněný po lhůtě pro podání žaloby, ke kterému se krajský soud neměl věcně vyjadřovat. Nelze souhlasit s krajským soudem, že se měla žalobcova argumentace nějak vyjasňovat. Žaloba nebyla v žádném směru nesrozumitelná, bylo z ní zcela zřejmé, že žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného v tom, že půdorys dodatečně povolené zahrádkářské chaty je větší, než povoluje rozhodnutí o vymezení stavebního obvodu a územní rozhodnutí z roku 1989.

[16] O tom, že rozpor s těmito „historickými“ akty a s územním plánem jsou kvalitativně zcela odlišné otázky, ostatně svědčí i to, jakým způsobem je krajský soud následně posoudil. Zatímco argumentaci žalobce ohledně rozhodnutí o vymezení stavebního obvodu a územního rozhodnutí z roku 1989 odmítl jako nedůvodnou, v souvislosti s územním plánem shledal v postupu žalovaného pochybení, aniž by však ony „historické“ akty vzal jakkoli v úvahu.

[17] Dalšími námitkami, jimiž stěžovatelka zpochybňovala správnost závěrů krajského soudu, se již Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť shledal, že krajský soud tyto závěry vůbec neměl vyslovit.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zatížil řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť zrušil žalobou napadená rozhodnutí z důvodů, které žalobce ve lhůtě pro podání žaloby neuplatnil. Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu je tedy důvodná, a proto jej Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že znovu posoudí zákonnost rozhodnutí žalovaného, avšak pouze v mezích námitek, které žalobce řádně uplatnil ve lhůtě pro podání žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. srpna 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu