



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **J. D.**
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Bílým
sídlem Olivova 553/3, 709 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: 1)M. J.
2)M. J.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2019, č. j. MSK 134708/2019,
o existenci stavby

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:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou zdejšímu soudu dne 18. 11. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného specifikovaného v záhlaví rozsudku, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Štramberk ze dne 28. 5. 2019, č. j. MEST/SÚ/7041/2018/MJ, kterým bylo k žádosti žalobkyně ve smyslu § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, (dále jen „správní řád“), deklarováno, že právo existence stavby kůlny na pozemku parc. č. X v k. ú. X ve smyslu veřejnoprávních předpisů na úseku stavebního práva vzniklo.
2. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť se náležitě nevypořádalo se vznesenými odvolacími námitkami. Žalobkyně předně sporuje závěr správních orgánů o tom, že stavba hospodářské budovy kůlny na pozemku parc. č. X v k. ú. X (společně s rodinným domem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení) byla realizována ve druhé polovině 19. století a následně byla prováděna toliko její údržba. Žalobkyně má za to, že v napadeném rozhodnutí historický původ stavby kůlny není dostatečně důkazně podložen a že se jedná o stavbu současnou, což dovozuje mj. z toho, že současný vlastník nahradil kamenné patky sloupu betonovými. Žalobkyně dále usuzuje, že doložení existence stavby kůlny prostým odkazem na její zápis do katastru nemovitostí neobstojí, pročez historický zápis do katastru nemovitostí dle žalobkyně neprokazuje současný stav. Žalobkyně nezpochybňuje, že v minulosti byla kůlna v katastru nemovitostí zapsána, nicméně uvádí, že následně byla zcela zdemolována a postavena znovu. Žalobkyně se domnívá, že výměnou jednotlivých konstrukčních prvků stavby hospodářské budovy původní stavba v občanskoprávním smyslu zanikla, přestala být věcí, přičemž žalovaný v řízení skutečnost, zda došlo k demolici původní stavby či nikoliv, nikterak nevyhodnotil. Nesouhlasí též se závěrem žalovaného o nepřiléhavosti odkazů žalobkyně na občanskoprávní judikaturu týkající se existence stavby. Žalobkyně opakovaně zdůrazňuje, že na původní stavbě byly provedeny takové zásahy, které přesahovaly rozsah udržovacích prací původně deklarovaných osobou zúčastněnou na řízení. Správní orgány náležitě nevyhodnotily současný stav stavby. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné též z důvodu, že žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, odmítli provést navržený důkaz ve formě ohledání na místě samém. Místo tohoto důkazu použili ohledání z jiného řízení, což považuje za prvek libovůle. Ve spise též absentuje fotografická dokumentace aktuálního stavu kůlny, zejména ve vztahu k betonáži základových patek. Závěrem žalobkyně navrhl, aby krajský soud sám provedl důkaz ohledáním věci, důkaz fotografiemi, které žalobkyně předloží, a důkaz znaleckým posudkem o době postavení kůlny a jejího vztahu k historické předloze. Žalobkyně ze shora specifikovaných důvodů navrhl zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Žalobní námítky kopírují námítky odvolací, s nimiž se dle svého názoru podrobně vypořádal v napadeném rozhodnutí. Poukázal na charakter ustanovení § 142 správního řádu, jež má toliko deklarovat, zda určitý právní vztah vznikl a ve které době. Správní orgán se proto zabýval existencí práva provést stavbu, nikoliv dalšími okolnostmi vzniklými posléze. Připomněl, že realizované stavební práce prováděné na stavbě historické budovy byly dotčeným stavebním úřadem, resp. orgánem na úseku ochrany památek před podáním žádosti dle § 142 správního řádu několikrát k podnětu žalobkyně prověřovány se závěrem, že na stavbě hospodářské budovy byly provedeny pouze objektivně nutné udržovací práce a nebyl shledán důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby, když bylo konstatováno, že došlo toliko k výměně konstrukčních prvků. Žalovaný dále připomněl, že stavba se nachází v památkové rezervaci, kde jsou veškeré stavební práce pod přísným dohledem, současný stav stavby je mu tedy znám. K námitce absence provedení důkazu ohledáním žalovaný uvedl, že takováto povinnost ze správního řádu žalovanému nevyplyvá a jeho provedení vyhodnotil jako nadbytečné, neboť stav na místě sám byl dostatečně prověřen.
4. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 14. 7. 2020 namítla, že po prostudování soudního spisu a k němu připojených správních spisů zjistila rozpor mezi obsahem správních spisů v době vedení správního řízení a obsahem spisu, jak byl předložen soudu. Jedná se například o protokoly o kontrolních prohlídkách stavby z jiných spisů, které jsou sešity v samostatné složce a ke spisu toliko přiloženy. Správní spis považuje za chaoticky vedený. Byť spis obsahuje soupis písemností, který je datován k 22. 11. 2019, napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 28. 5. 2019. Ve spise je dále založena fotografie ze dne 10. 6. 2019, tedy pořízená po vydání napadeného rozhodnutí. Žalobkyně má za to, že listiny, z nichž měl stavební úřad vycházet při vydání prvostupňového rozhodnutí, jak jsou popsány na straně 4 - 5 prvostupňového rozhodnutí, nejsou všechny součástí spisového materiálu, přičemž dodává, že tyto negativní skutečnosti nemusí prokazovat, což podkládá odkazem na doktrínu i judikaturu. Žalobkyně dále namítla, že nebyla účastna ústního jednání dne 11. 10. 2018 (myšleno pravděpodobně 11. 10. 2017-pozn.soudu) a kontrolní prohlídky dne 30. 5. 2018.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Dne 28. 10. 2018 podala žalobkyně k Městskému úřadu Štamberk ve smyslu § 142 správního řádu žádost, jíž se domáhala zahájení správního řízení o určení právního vztahu existence stavby (jiná stavba bez č. e./č. p.), jež je součástí pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále jen „kůlna“) ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení (každý k ideální jedné polovině z celku). Žalobkyně je přitom vlastníkem sousedního pozemku parc. č. X v k. ú. X, jehož součástí je stavba č. p. X, rodinný dům, v k. ú. X, jenž přímo se stavbou kůlny sousedí. Konkrétně požádala, nechť stavební úřad sdělí, zda na uvedeném pozemku je stavba; pokud ano, jaká a v jakém rozsahu, kdo je jejím vlastníkem a kdy byla zřízena; pokud se opírá o sousední nemovitost ve vlastnictví žalobkyně, z jakého právního titulu se tak děje; zda vzniklo právo umístit stavbu a postavit ve stávajícím prostorovém vymezení, kdy se tak stalo a jakým rozhodnutím byla stavba umístěna či povolena; pokud se jedná o stavbu nepovolenou, od kdy ji stavební úřad eviduje; zda bylo zahájeno řízení o odstranění stavby.
6. Žalobkyně k výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 1. 2019 o doplnění žádosti co do nezbytnosti žádosti k uplatnění jejích práv (srov. § 142 odst. 1 správního řádu)

upřesnila dne 14. 1. 2019, že stavba kůlny je opřena o zeď nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně bez jejího souhlasu, a zasahuje tak do jejích vlastnických práv. Potřebuje proto identifikovat jejího stavebníka pro účely civilního řízení a řízení o odstranění stavby, vědět, zda se jedná o stavbu povolenou či nikoliv. Za účelem realizace udržovacích a zabezpečovacích prací na své nemovitosti musí znát vlastníka sousední stavby. Pro účely budoucích stavebních řízení, která žalobkyně povede, je podstatné znát, zda stavba kůlny je stavbou neoprávněnou a nepovolenou.

7. Správní orgán součinností zjistil, že předmětná stavba kůlny figuruje již ve sdruženém pojištění budov ze dne 9. 2. 1952. Hranice mezi pozemky parc. č. X a X v k. ú. X, včetně existující stavby kůlny na pozemku parc. č. X, byla odsouhlasena v roce 1973 tehdejšími vlastníky sousedních nemovitostí, právními předchůdci žalobkyně a osob zúčastněných na řízení notářsky ověřenými podpisy. Nemovitost žalobkyně č. p. X (rodinný dům) stojící na pozemku parc. č. X v k. ú. X byla zapsána do katastru nemovitostí v roce 1973 na podkladě rozhodnutí státního notářství v Novém Jičíně, nemovitost osoby zúčastněné na řízení, dům č. p. X, byla zapsána do katastru nemovitostí v roce 1975 při tzv. kompletním zakládání evidence nemovitostí. Žalobkyně nabyla nemovitost parc. č. X na základě smlouvy o převodu nemovitostí ze dne 25. 4. 1977 a darovací smlouvy ze dne 30. 7. 2009. Pro doplnění kůlny do katastrální mapy katastrální úřad vyhotovil záznam podrobného měření změn a v něm podle nového mapování v roce 1978 oddělil parcelu parc. č. X – zastavěná plocha a nádvoří o výměře 75 m², jejíž součástí je stavba bez č.e./č.p., zaevidováno na LV č. X vedeném Katastrální úřadem pro Moravskoslezský kraj, katastrální pracoviště Nový Jičín, k. ú. X, vlastnickým právem příslušejícím osobám zúčastněným na řízení. Stavební povolení ke stavbě kůlny na pozemku parc. č. X a hlavního objektu domu č. p. X na pozemku parc. č. X v k. ú. X, rovněž na sousední dům ve vlastnictví žalobkyně č.p. X, se nepodařilo dohledat a příslušnými vlastníky nebylo předloženo. V případě kůlny se jedná o historický objekt, který tvořil doplňkovou stavbu k objektu č. p. X a to již v době, kdy tento byl užíván jako Poštovní úřad (kůlna sloužila jako stání pro poštovní vozy a koně). Aktuálně je využívána jako hospodářská budova a kryté parkovací stání.
8. Dne 25. 4. 2019 vyzval správní orgán prvního stupně žalobkyni k uplatnění námitek a důkazů v souladu s § 50 správního řádu, přičemž zároveň upustil od ohledání na místě samém a ústního jednání s odůvodněním, že jsou mu z jeho úřední činnosti dobře známy místní poměry a sám shromáždil dostatečné podklady pro vydání deklaratorního rozhodnutí.
9. K tomu žalobkyně dne 13. 5. 2019 sdělila, že nespornuje pravost důkazů ve správním spise, který prostudovala, má však za to, že místní šetření je nezbytné pro vydání rozhodnutí.
10. Dne 28. 5. 2019 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, jímž deklaroval, že právo existence stavby kůlny na pozemku parc. č. X v k. ú. X ve smyslu veřejnoprávních předpisů na úseku stavebního práva vzniklo. Při vydání rozhodnutí vycházel správní orgán i z vlastních zjištění známých mu z úřední činnosti, a to i v jiných řízeních vedených k podnětu žalobkyně, jak jsou blíže specifikována na straně 4 až 5 prvostupňového rozhodnutí. Stavební úřad konstatoval, že předmětná kůlna představuje stavbu povolenou již v dřívějších dobách, jejíž existenci a bezkolizní užívání prokázal sám čas. Právo stavby vzniklo, byť nebylo možno dohledat dokumenty o tom, kdy stavba vznikla. Nejstarším dochovaným dokumentem prokazujícím existence stavby je doklad o pojištění objektu

kůlny z roku 1952. Stavbu nepovažoval za stavbu nepovolenou, přičemž slouží účelu, pro který byla stavebně-technicky uspořádána. To, že stavba existuje, je žalobkyni známo, což plyne z jejích předchozích podnětů a podání adresovaných stavebnímu úřadu. Žalobkyně se stala vlastníkem sousedních nemovitostí dle smluv z roku 1977, resp. 2009, a existenci stavby kůlny po celá léta respektovala. Od roku 2014 nicméně brojí proti stavbě samé či účelu využití, resp. stavebně-technickému stavu a údržbě stavby. To, že se v případě stavby kůlny nejedná o stavbu nepovolenou, již stavební úřad žalobkyni sdělil. Ze shromážděných podkladů dále vyplynulo, že při výstavbě obou staveb – rodinný dům č. p. X a stavba kůlny - se vlastníci vzhledem ke stísněným místním podmínkám dohodli a stavby umístili v dobré víře a ve vzájemné shodě, jak jsou realizovány, což je stvrzeno i stavebně-technickým řešením staveb a potvrzeno i přílohou polního náčrtu č. 012, z roku 1973, jak je potvrzen tehdejšími vlastníky.

11. Odvolání žalobkyně namítající zejména skutečnost, že se již jedná o stavbu novou s ohledem na rozsah provedených prací, a původní věc tedy zanikla, žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil dne 12. 9. 2019. Poukázal na specifický charakter řízení ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Setrval na názoru prvostupňového orgánu, že kůlna je stavbou, která vznikla ve druhé polovině 19. století a na které byly prováděny toliko zachovné udržovací práce. Nejedná se o stavbu nepovolenou, i když se nedochovala původní dokumentace z objektivních příčin (zejména stáří budovy a následné převody vlastnictví). Správní orgán též nepochybil, pokud do okruhu účastníků zahrnul i vlastníky projednávané budovy (tedy osoby zúčastněné na řízení). Provedené dokazování žalovaný hodnotil jako dostačující, a to i s přihlédnutím k zamítnutí důkazu ohledáním na místě samém. Poukázal na definici stavby z pohledu stavebního zákona.
12. Ze správního spisu, jak byl předložen krajskému soudu, se dále podává, že stavební úřad města Štramberku eviduje od roku 2014 ze strany žalobkyně četné podněty směřující jednak ke špatnému technickému stavu kůlny, jednak argumentující zásahy do jejího vlastnického práva. Správní orgány při rozhodnutí proto čerpaly i z jiných řízení iniciovaných žalobkyní, resp. podnětů žalobkyně, k zahájení řízení, přičemž konkrétní listiny jsou specifikovány na stranách 4 a 5 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Správní orgány též konstatovaly, že vlastnictví k předmětné kůlně mohla žalobkyně ověřit z veřejně dostupných listin, přičemž z jejích předchozích podání adresovaných stavebnímu úřadu je patrné, že jsou jí známi vlastníci, samotná existence stavby, jakož i její stav.
13. Ze spisů vedených Městským úřadem Štramberk, jak byly přiloženy ke správnímu spisu a předloženy krajskému soudu v souzené věci, soud zjistil, že:
 - osoby zúčastněné na řízení podaly dne 31. 7. 2017 žádost o vydání závazného stanoviska k záměru udržovacích prací kůlny u hradební zdi za domem č. p. X na pozemku parc. č. X, v k. ú. X, spočívající ve výměně krovu, přeložení stávající krytiny a opravě omítek. Stavba kůlny se nachází v Městské památkové rezervaci Štramberk. Městský úřad Štramberk vydal dne 18. 9. 2017, č. j. 46470/2017/RaA, závazné stanovisko, podle něhož udržovací práce na objektu kůlny spočívající ve výměně krovů, který je napaden dřevokazným hmyzem, v přeložení stávající skládané keramické střešní krytiny a opravě omítek dle stávajícího stavu přístřešku, jsou ze stavebně technického hlediska nutné a žádoucí. V rámci navržených udržovacích prací budou stávající napadené dřevěné prvky nahrazeny shodnými a stávající keramická střešní krytina bude pouze přeložena. Materiálová a tvarová a vzhledová skladba

přístřešku za domem se nezmění. Z tohoto důvodu byly výše popsané udržovací práce z hlediska zájmu státní památkové péče akceptovatelné bez zásadních připomínek;

- dne 18. 9. 2017 pod č. j. 46470/2017/RaA vydal Městský úřad Kopřivnice závazné stanovisko, v jehož smyslu jsou navrhované práce přípustné dle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb.,

o státní památkové péči, v platném znění;

- dne 11. 10. 2017 proběhlo před stavebním úřadem Městského úřadu Štamberk ústní jednání za účasti osoby zúčastněné na řízení, jehož předmětem bylo sdělení této osoby o svém záměru provést udržovací práce na objektu kůlny;

- dne 8. 9. 2017 podala žalobkyně návrh na zahájení řízení o odstranění stavby kůlny stojící na pozemku parc. č. X a současně na jejím pozemku parc. č. X, vše v k. ú. X, neboť kůlna je z části postavena na jejím pozemku. Dalším důvodem pro odstranění stavby je skutečnost, že ze stavby kůlny již dlouhodobě zatéká dešťová voda při dešti na stěnu domu ve vlastnictví žalobkyně;

- k návrhu žalobkyně vydal Městský úřad Štamberk dne 16. 10. 2017 pod č. j. MEST/SÚ/5063/2017/MJ sdělení, z něhož se podává, že stavba kůlny byla postavena ve druhé polovině 19. století a tvořila doplňkovou stavbu k hlavní stavbě č. p. X, rodinný dům. K tomuto si zajistil mj. stanovisko Městského úřadu Kopřivnice, památkové péče ze dne 20. 9. 2017, č. j. 46976/2017/RaA, z něhož plyne, že stavba kůlny u hradební zdi za městským domem č. p. X na pozemku parc. č. X, k. ú. X tvoří nedílnou součást památkově chráněné zástavby na území Městské památkové rezervace X. Městský úřad shrnul, že v případě předmětné kůlny nelze prohlásit, že by se z pohledu předpisů veřejného práva, tedy stavebního zákona, jednalo o stavbu nepovolenou. Dále vyjádřil názor, že by se v případě stavby části kůlny na pozemku parc. č. X mohlo případně jednat o stavbu neoprávněnou ve smyslu občanského zákoníku, přičemž uvedené je na místě řešit civilně-právní cestou;

- dne 18. 5. 2018 oznámily osoby zúčastněné na řízení stavebnímu úřadu, že téhož dne zahajují udržovací práce na objektu kůlny, konkrétně údržbu krovu, překlad střešní krytiny;

- dne 22. 5. 2018 stavební úřad pod č. j. MEST/SÚ/3408/2018/MJ sdělil osobám zúčastněným na řízení, že udržovací práce na objektu kůlny – údržba krovu, překlad střešní krytiny, nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu;

- dne 9. 5. 2018 podala žalobkyně návrh na zahájení řízení, v jehož rámci bude okamžitě zjištěn stav provádění udržovacích prací na pozemku parc. č. X v k. ú. X, v němž mj. uvedla, že v rámci udržovacích prací osoby zúčastněné na řízení zakládají novou stavbu, přičemž kůlna se nachází částečně na pozemku parc. č. X v k. ú. X ve vlastnictví žalobkyně. Aktuálně je hloubena jáma pro betonový základ. Nejedná se proto o udržovací práce, ale o stavbu, která vyžaduje stavební povolení. Žalobkyně navrhla šetření na místě samém a zastavení prací;

- dne 30. 5. 2018 proběhla kontrolní prohlídka na stavbě „udržovací práce na objektu kůlny“ k podnětu žalobkyně ze dne 9. 5. 2018 za přítomnosti zástupců stavebního úřadu, osob zúčastněných na řízení a zástupce orgánu památkové péče Městského úřadu Kopřivnice. V rámci kontrolní prohlídky se osoba zúčastněná na řízení (M. J.) vyjádřila

tak, že patky jsou na původním místě, původně byly kamenné s cementovo-vápenným pojivem, provedl ztužení zhlaví původních patek betonem. Původně byly v přední části dva sloupky, které nahradil jedním sloupkem. Poškozené napadené prvky krovu vyměnil. Oplechování bude provedeno v mědi. Za orgán památkové péče bylo konstatováno, že z hlediska památkové péče práce probíhají v souladu se závazným stanoviskem č. j. 46470/2017/RaA ze dne 18. 9. 2017. Zástupce stavebního orgánu konstatoval, že prováděné práce byly zkontrolovány, bylo provedeno ztužení původních patek, výměna poškozených prvků krovu na jedné polovině kůlny včetně přeskládání krytiny. Obvodové zdivo rodinného domu č. p. X ze strany kůlny je i po včerejších přívalových deštích suché;

- dne 6. 6. 2018 bylo žalobkyni pod č. j. MEST/SÚ/3224/2018/MJ, stavebním úřadem k jejímu návrhu na zahájení řízení ze dne 9. 5. 2018 sděleno, že prováděné práce na předmětné kůlně jsou v souladu s § 103 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, dále jen „stavební zákon“, a nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Stavební úřad neshledal důvod pro zastavení prováděných udržovacích prací a důvod pro zahájení a vedení řízení z moci úřední.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje formální náležitosti na ni kladené.
15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

16. Krajský soud nejprve shrnuje relevantní právní úpravu dopadající na souzenou věc.
17. Podle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*
18. *Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (srov. § 142 odst. 2 správního řádu).*
19. Řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu je specifickým druhem řízení, v němž se deklaruje, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Přitom se nemusí jednat pouze o právní vztahy vzniklé či trvající již za účinnosti správního řádu.
20. Judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jen „NSS“ -ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 - 71) definuje deklaratorní rozhodnutí obecně jako rozhodnutí, jímž se autoritativně určuje, že tu právo nebo povinnost je nebo není. Těmito rozhodnutími se nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, ale pouze se jimi autoritativně deklaruje (prohlašuje), že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Rozhoduje se tedy o určení právního vztahu, zda tento skutečně existuje, či nikoli, popř. odkdy.

21. Správní řád přitom definuje podmínky, jež musí být kumulativně splněny pro to, aby bylo možno vydat deklaratorní rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení. Žadatel musí podat žádost k věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, přičemž musí prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Posledně jmenovaná podmínka dle komentářové literatury eliminuje možnou „inflaci“ deklaratorních rozhodnutí, resp. to, aby byla deklaratorní rozhodnutí vydávána jaksi preventivně, tzn. aniž by byla pro žadatele nezbytná (srovnej VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha: BOVA POLYGON, 2012).
22. Jinými slovy, žadatel musí především prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí s požadovaným obsahem je nezbytné pro uplatnění jeho práv, jinak by jeho žádost mohla být zamítnuta. *„Vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu nemá sloužit toliko jen ke konstatování, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo, ale má být zejména nezbytným podkladem pro následné další konkrétní kroky žadatele k ochraně jeho subjektivního práva, přičemž účel vydání deklaratorního rozhodnutí musí být jasně pojmenován a musí být rovněž právně uskutečnitelný, tj. musí být zřejmé, že určitá práva konkrétnímu žadateli svědčí a musí být prokázáno, že k jejich ochraně a následným krokům ve věci je rozhodnutí podle § 142 správního řádu nezbytné a že jej tedy nelze dosáhnout jinak...“* (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2015, č. j. 11 A 116/2014 - 32 či rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS).
23. K výše citovaným podmínkám vydání deklaratorního rozhodnutí předpokládaných § 142 odst. 1 správního řádu pak přistupují negativně formulované předpoklady pro vydání daného deklaratorního rozhodnutí specifikované v odstavci druhém dotčeného ustanovení. Pokud totiž lze o vzniku, trvání či zániku vydat osvědčení, případně lze-li otázku řešit v rámci jiného správního řízení (například jako otázku předběžnou), pak správní orgán podle odstavce prvního nepostupuje a deklaratorní rozhodnutí **nevydá** (srovnej VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha: BOVA POLYGON, 2012).
24. 24. Problematikou aplikace této výjimky se zabýval NSS v rozsudku ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64, v němž posuzoval, zda vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu brání možnost vedení jiného řízení. Nejvyšší správní soud vyslovil, že: *„pokud bylo nebo mohlo být vedeno řízení, v jehož rámci byla posuzována existence určitého právního vztahu, byť třeba jen jako otázka předběžná, nelze se domáhat podle § 142 správního řádu vydání deklaratorního rozhodnutí o této otázce (§ 142 odst. 2). Opačný výklad by popřel jasnou normu obsaženou v § 142 odst. 2. správního řádu. Navíc by vytvářel nepřehledné situace, kdy by se vyřešení určité právní otázky mohlo dít v paralelně vedených řízeních, jednak podle § 142 správního řádu, jednak v rámci řízení jiného.“*
25. V souzené věci, jak bylo citováno výše, žalobkyně požádala o zahájení správního řízení dle § 142 správního řádu o určení právního vztahu existence stavby na pozemku parc. č. X v k. ú. X, přičemž se konkrétně domáhala toho:
- zda na uvedeném pozemku je stavba;
 - pokud ano, jaká a v jakém rozsahu, kdo je jejím vlastníkem a kdy byla zřízena;
 - pokud se opírá o sousední nemovitost ve vlastnictví žalobkyně, z jakého právního titulu se tak děje;

- zda vzniklo právo umístit stavbu a postavit ve stávajícím prostorovém vymezení, kdy se tak stalo a jakým rozhodnutím byla stavba umístěna či povolena;
- pokud se jedná o stavbu nepovolenou, od kdy ji stavební úřad eviduje; zda bylo zahájeno řízení o odstranění stavby.

Žalobkyně k výzvě upřesnila, že uvedená žádost je nezbytná pro uplatnění jejích práv, neboť:

- kůlna je opřena o zeď nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně bez jejího souhlasu, a zasahuje tak do jejích vlastnických práv;
- potřebuje proto identifikovat jejího stavebníka pro účely civilního řízení o odstranění stavby;
- vědět, zda se jedná o stavbu povolenou či nikoliv;
- za účelem realizace udržovacích a zabezpečovacích prací na své nemovitosti musí znát vlastníka sousední stavby;
- pro účely budoucích stavebních řízení, která žalobkyně povede, je podstatné znát, zda stavba kůlny je stavbou neoprávněnou a nepovolenou.

26. K žádosti žalobkyně pak správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí deklaroval, že právo existence stavby kůlny na pozemku parc. č. X v k. ú. X ve smyslu veřejnoprávních předpisů na úseku stavebního práva vzniklo.
27. Připustí-li krajský soud, že žalobkyně v souzené věci osvědčila podmínku nezbytnosti vydání napadeného rozhodnutí pro uplatnění jejích práv tím, že v žádosti, resp. jejím doplnění, zákonem vyžadovanou nezbytnost rozhodnutí definovala jako „potřebu identifikace stavebníka pro účely civilního řízení o odstranění stavby“ (§ 142 odst. 1 správního řádu), musí dále posoudit, zda žádost žalobkyně vyhověla i předpokladům specifikovaným § 142 odst. 2 správního řádu.
28. Podstatou žádosti žalobkyně je tvrzený zásah do jejích vlastnických práv přesahem stavby kůlny na pozemek v jejím vlastnictví. Žalobkyně předjímá iniciaci civilního řízení o odstranění stavby, resp. blíže nespecifikovaných budoucích stavebních řízení, domáhá se vyslovení toho, zda se jedná o neoprávněnou či nepovolenou stavbu.
29. V obecné rovině vyjádřeno, lze do vlastnického práva žalobkyně zákonně zasáhnout toliko na základě určitého právního důvodu (titulu). Daný důvod může být buďto soukromoprávní či veřejnoprávní povahy. Pokud se jedná o veřejnoprávní titul, může se žalobkyně proti dotčení svých práv, z něho vyplývajících, bránit v řízení před správními soudy, v případě zásahu soukromoprávního charakteru před civilními soudy v občanskoprávním řízení.
30. Zde je namístě připomenout, že pojem **neoprávněná stavba** vychází z práva občanského, proto je potřeba hledat prostředky nápravy v občanském zákoníku a civilním procesu. Neoprávněná stavba je stavba zřízená na cizím pozemku, aniž by měl stavebník z hlediska občanského práva oprávnění stavbu na cizím pozemku postavit. U neoprávněné stavby je oprávněn uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby, pokud se nedohodnou, pouze soud. Žalobu na uspořádání vlastnických poměrů může podat jak vlastník pozemku tak vlastník neoprávněné stavby. V rámci tohoto civilního řízení si pak soudy civilní otázku existence stavby a jejího rozsahu posoudí samy jako otázku

předběžnou ve smyslu § 135 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen „o. s. ř.“).

31. Ve smyslu § 135 odst. 1 o. s. ř. jsou totiž civilní soudy vázány toliko posouzením otázky, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. Dle odstavce druhého daného ustanovení je soud oprávněn si jiné otázky předběžně posoudit sám; bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází. Ze systematického i jazykového výkladu § 135 odst. 2 o. s. ř. je zřejmé, že jeho citované dva odstavce nelze klást na stejnou úroveň. Ve smyslu § 135 odst. 2 o. s. ř. mohou být rozhodnutí správních orgánů pouze východiskem objasňování otázky, o níž se rozhodnutí správního orgánu vyslovilo a která je v civilním řízení prejudiciální. Ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu totiž vztahuje závaznost rozhodnutí (krom účastníků) nikoliv ke všem orgánům (jako § 159a odst. 3 o. s. ř.), ale pouze k orgánům správním. Správní řád tedy zjevně nepovažuje za účinek materiální právní moci vázanost soudu rozhodnutím správního orgánu. Tím spíše pak nelze takový účinek dovozovat z ustanovení o.s.ř., a to v podstatě analogickou interpretací, jdoucí nad rámec nejširšího možného jazykového znění § 135 odst. 2 o. s. ř. Nepřijatelnost takového interpretačního závěru je dále odůvodněna nižší garancí objektivitý rozhodování správních orgánů oproti rozhodování civilních soudů. Nelze proto rozhodnutím správních orgánů přiznat stejnou závaznost ohledně řešení předběžné otázky, jakou mají rozhodnutí civilních soudů.
32. Za této situace lze konstatovat, že otázka existence stavby, resp. otázka její neoprávněnosti, jsou otázkami prejudiciálními z hlediska předjímaných civilně-právních kroků žalobkyně, a nelze se proto domáhat vydání deklaratorního rozhodnutí o této otázce podle § 142 správního řádu. Ve shodě s již výše citovaným rozhodnutím NSS (rozsudek ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64) má krajský soud za to, že opačný výklad by popřel jasně formulovanou normu obsaženou v § 142 odst. 2. správního řádu a vytvářel nepřehledné situace, kdy by se vyřešení určité právní otázky mohlo dít v paralelně vedených řízeních, jednak podle § 142 správního řádu, jednak v rámci řízení jiného.
33. V souzené věci též nelze přehlédnout, že otázka stávajícího vlastnictví k předmětné nemovitosti je otázkou jednoduše zjistitelnou z veřejného registru a veřejně dostupných listin, tedy zejména prostřednictvím příslušného katastrálního úřadu, a není k jejímu vyřešení potřeba vést řízení dle § 142 správního řádu a vydávat deklaratorní rozhodnutí. Otázka existence stavby byla pak žalobkyni známa z předchozí interakce se správními orgány, z jejích předchozích podání adresovaných stavebnímu úřadu, z nichž je patrné, že jsou jí známi jak vlastníci kůlny, tak samotná existence kůlny, jakož i její stav, proti němuž dlouhodobě brojí.
34. Je-li pak žalobkyní argumentováno tím, že stavba kůlny by mohla být **stavbou nepovolenou**, tedy takovou, která byla provedena bez příslušného povolení vyžadovaného veřejnoprávními předpisy, je nutno konstatovat, že se jedná o otázku, která spadá plně do kompetence věcně a místně příslušného stavebního úřadu. Řízení o odstranění stavby může příslušný stavební úřad vést na základě vlastního šetření nebo na základě podnětu kohokoliv jiného, shledá-li, že je stavba prováděna bez příslušného povolení.
35. V souzeném případě příslušný stavební úřad v úzké časové souvislosti před vydáním prvostupňového rozhodnutí stavbu kůlny z pohledu stavebního zákona a otázky

nepovolené stavby opakovaně posuzoval, přičemž neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby *ex officio*.

36. Městský úřad Štamberk žalobkyni k návrhu na zahájení řízení o odstranění stavby kůlny sdělil dne 16. 10. 2017 (pod č. j. MEST/SÚ/5063/2017/MJ), že stavba kůlny byla postavena ve druhé polovině 19 století, k čemuž si zajistil mj. stanovisko orgánu památkové péče, a uzavřel, že v případě předmětné kůlny nelze prohlásit, že by se z pohledu předpisů veřejného práva, tedy stavebního zákona, jednalo o stavbu nepovolenou.
37. Městský úřad Štamberk žalobkyni dále k jejímu návrhu na zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 9. 5. 2018 sdělil, že prováděné práce na stavbě kůlny jsou v souladu s § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, a proto neshledal důvod pro zastavení prováděných udržovacích prací a důvod pro zahájení a vedení řízení z moci úřední o odstranění stavby (srov. sdělení Městského úřadu Štamberk ze dne 6. 6. 2018, č. j. MEST/SÚ/3224/2018/MJ).
38. Řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu již z hlediska jeho systematického zařazení nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Jedná se o zvláštní řízení, které však neumožňuje konstituovat žádná práva ani povinnosti a ani nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011 - 182). Řízení o určení právního vztahu též není žádným superrevizním prostředkem ve vztahu k jiným řízením (srov. rozsudek NSS ze dne 7. července 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64). Lze rovněž doplnit, že pokud lze o určité věci vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, nemůže o takové věci správní orgán vést řízení o určení právního vztahu, neboť nejsou naplněny podmínky § 142 správního řádu.
39. V projednávané věci žalobkyně užila institutu § 142 za účelem zajištění si deklarace skutečností, které jí byly v převážné většině známy, z jejích předchozích interakcí se správními orgány, jak bylo shrnuto výše, případně mohly být jednoduše zjištěny z veřejných registrů či obecně dostupných zdrojů, resp. mohly být řešeny jako otázky předběžné v jiných řízeních.
40. Krajský soud z postupu žalobkyně nabyt dojmu, že tato se institutem § 142 správního řádu domáhá určité „nápravy“ předchozího postupu správních orgánů, jež nepostupovaly tak, jak by si žalobkyně „představovala“ (byť si je krajský soud vědom skutečnosti, že ve věci nebyla k podnětům žalobkyně vydána pravomocná rozhodnutí, nýbrž „sdělení“, tedy jednostranné individuální akty autoritativní aplikace práva). K tomuto nicméně institut § 142 neslouží a není možno jej zneužívat v situaci, kdy žadatel toliko nesouhlasí s postupem správního orgánu, který v přímé časové souvislosti nevyhověl jeho podnětům, resp. „představám“.
41. Ve světle shora uvedeného lze shrnout, že pokud má žalobkyně za to, že stavba či činnost osob zúčastněných na řízení protiprávně zasahuje do jejího vlastnického práva, pak může využít institutů řízení před civilními soudy, v nichž si případně civilní soudy potřebné otázky vyřeší jako otázky prejudiciální postupem dle § 135 o. s. ř., případně pokud má za to, že dochází k porušení předpisů práva veřejného, může dát podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, což ostatně učinila. Umožňuje-li totiž zákon rozhodovat s konstitutivními účinky na základě podání účastníka, nelze takovému rozhodnutí předejít rozhodnutím dle § 142 správního řádu, deklaratorně stvrzujícím podstatnou otázku

právního vztahu. Řízení podle § 142 správního řádu není předpokladem ani náhradou pro jiná řízení, v nichž je zapotřebí zásadní sporné otázky určitého právního vztahu vyřešit s konstitučními účinky.

42. Žalovaný proto neměl na žádost žalobkyně „obejít“ či „nahradit“ jiné řízení, v němž je příslušný správní orgán či soud vyřešit a rozhodnout spornou otázku. Správní orgán neměl v souzené věci napadené deklaratorní rozhodnutí, resp. prvostupňové rozhodnutí, vůbec vydat, neboť nebyly naplněny podmínky předpokládané ustanovením § 142 odst. 2 správního řádu. Za situace, kdy však na žádost žalobkyně bylo reagováno vydáním deklaratorního rozhodnutí, a dostalo se jí tak více práv, než je zákonem předpokládáno, nelze učinit závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí či zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Byť soud nemůže přitakat závěru žalovaného o naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí § 142 správního řádu, ve vazbě na konkrétní okolnosti případu, a za situace, kdy žalobkyně nebyla napadeným rozhodnutím jakkoliv poškozena, nedospěl krajský soud k závěru o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí. Z výše specifikovaných důvodů krajský soud ani nepřistoupil k vypořádání všech vznesených žalobních námitek.
43. Na uvedeném závěru nemohou ničeho změnit ani žalobní námitky procedurálního charakteru či námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jimiž se krajský soud v nastíněné rovině zabýval. V rozhodnutí správních orgánů krajský soud neshledal žádné prvky libovůle. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí náležitě specifikoval podklady svého rozhodnutí zahrnující i podklady z jiných správních spisů souvztažných k projednávané věci, a tyto nebyly podaným odvoláním ze strany žalobkyně jakkoliv napadeny. Žalobkyně při prostudování spisu výslovně uvedla, že nespornuje pravost důkazů ve správním spise. Otázku upuštění od místního šetření správní orgány též náležitě osvětlily i odůvodnily. Krajský soud poukazuje na fakt, že správní orgán není vždy automaticky povinen vyhovět všem důkazním návrhům účastníků řízení, musí však přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč takovéto důkazy nebudou provedeny (srov. také závěry rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2019 - 48). V posuzovaném případě bylo ve správním řízení dostatečně odůvodněno, z jakých podkladů správní orgány rozhodnutí vycházely a proč není namístě realizovat místní šetření, případně pořizovat další dokumentaci. Pokud žalovaný v tomto směru neprovedl další dokazování, nepochybil, neboť uvedené nebylo potřebné ke zjištění stavu věci. Namítaná neúčast žalobkyně na úkonu správního orgánu (dne 11. 10. 2018, resp. dne 11. 10. 2017, a dne 30. 5. 2018) rovněž nemůže být vadou, neboť v dané době nebylo vedeno žádné řízení, jehož by žalobkyně byla účastníkem. Správním orgánem byly toliko prověřovány její podněty.
44. V této souvislosti krajský soud odkazuje na konstantní a bohatou judikaturu, v jejímž smyslu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána též tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001 - 47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A

156/2002 - 25, č. 81/2004 Sb. NSS). NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2018 Sb. NSS, také uvedl, že „při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení.“ Uvedené závěry lze aplikovat i na předmětné rozhodnutí žalovaného, který se dle názoru krajského soudu zhostil role odvolacího orgánu řádně, přičemž jednoznačně konzistentně a strukturovaně vypořádal opakovaně vznášené námitky žalobkyně.

45. K tvrzeným vadám řízení krajský soud uvádí, že je nutné vždy zvážit a vyhodnotit, jak se procesní vada dotkla právní sféry adresáta veřejné správy. Pokud se procesní vada právní sféry adresáta veřejné správy nedotkla, případně se na jeho postavení projevila pozitivním způsobem, není důvod takové správní rozhodnutí rušit pro nezákonnost. Uvedené setrvale judikuje i NSS (srov. například rozsudek ze dne 16. 10. 2013, čj. 4 As 71/2013-35), přičemž dodává, že „zrušit takové správní rozhodnutí by bylo na místě, pokud by zásah do právní sféry adresáta byl negativní, nebyl by následným postupem správního orgánu odstraněn a pokud by negativní zásah dosahoval určité negativní míry“.
46. Jinými slovy, pokud je zásah do práv velmi nepatrný či má dokonce příznivý účinek, není důvod pro rušení příslušného rozhodnutí z důvodu jakéhokoliv procesního pochybení správního orgánu, a to v souladu se zásadou *de minimis non curat praetor* tak, jak ji konstantě aplikuje též Ústavní soud (například usnesení ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 2549/18, či nálezy ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 3725/13).
47. V posuzovaném případě k žádnému zásahu do právní sféry žalobkyně jakýmkoliv pochybením žalovaného fakticky nedošlo. Reálně naopak došlo k tomu, že se žalobkyni dostalo vydáním prvostupňového rozhodnutí, jak bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím, více práv, než se jí dostat mohlo či mělo při řádné aplikaci § 142 odst. 2 správního řádu. Žalobě proto není namístě vyhovět.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

48. Ve světle shora uvedeného krajský soud uzavírá, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Krajský soud ve věci rozhodl bez jednání za souhlasu účastníků řízení podle § 51 odst. 1 s.ř.s.
49. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., přičemž procesně úspěšnému žalovanému nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, neboť jeho náklady nepřesáhly běžnou úřední činnost.
50. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení soud o nákladech řízení rozhodl dle § 60 odst. 5. s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 15. října 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu