



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jany Komínkové v právní věci **žalobce Ing. K.Š., zastoupeného JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem Žižkova 52, Plzeň,** proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň,** za účasti **osoby zúčastněné na řízení Obce Mladý Smolivec, se sídlem Mladý Smolivec 95, Nepomuk, zastoupené JUDr. Andreou Rečkovou, advokátkou, se sídlem Malá 6, Plzeň,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2014, čj. DSH/3571/14

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11.4. 2014, čj. DSH/3571/14, a rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk ze dne 18.2.2014, čj. DOP/68/2013-Čas, s e z r u š u j í a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 15.342 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Marka Görgese, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11.4.2014, čj. DSH/3571/14 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, odboru dopravy (*dále jen „speciální stavební úřad“*) ze dne 18.2.2014, čj. DOP/68/2013 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*),

jímž byla zamítnuta námitka žalobce, že se stavba cyklostezky – Formanská stezka, Starý Smolivec–Dožice, v délce 2950 m (*dále jen „stavba cyklostezky“*) nachází na pozemcích p.č. 338/1, 331/1 a 369 v katastrálním území Starý Smolivec ve vlastnictví žalobce. Žalobce navrhoval zrušení i prvostupňového rozhodnutí a přiznání mu práva na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

Skutkový stav

2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zamítnuto podání žalobce ze dne 10.1.2013, ve kterém žalobce tvrdil, že prováděná stavba cyklostezky na pozemcích parc. č. 895, 896 v k.ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923 v k.ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k.ú. Radošice a parc. č. 790 v k.ú. Dožice, povolená rozhodnutím Městského úřadu Nepomuk ze dne 7.4.2010, čj. DOP/400/2010 (platnost stavebního povolení byla prodloužena rozhodnutím ze dne 3.4.2012, čj. DOP/345/2012), je neoprávněně prováděna zčásti na pozemcích parc. č. 338/1, 331/1 a 369 v k.ú. Starý Smolivec, ve vlastnictví žalobce.

3. Jako podklad svého tvrzení předložil žalobce ve správním řízení protokol o vytyčení hranice pozemků ze dne 29.7.1993, pořízený společností GEOREAL, J.M., zastoupený Ing. V. M. Toto vytyčení se v terénu shodovalo s původní přírodní hranicí ne zcela bezpečné komunikace. Na výzvu speciálního stavebního úřadu předložil zhotovitel stavby, společnost STRABAG, a.s. odštěpný závod České Budějovice, Parková 1205/11, Plzeň (*dále jen „zhotovitel stavby“*), zaměření stavby ze dne 12.2.2013. Následně vyšlo z podnětu zhotovitele stavby najevo, že v předloženém dokumentu došlo ke zjevnému nesouladu mezi půdorysným zaměřením stavby a souřadnicemi. Dle tvrzení zhotovitele stavby došlo k omylu, kdy geodetická kancelář přiložila soupis zaměření původní prašné cesty. Zároveň zhotovitel stavby předložil nové zaměření ze dne 21.3.2013, kde byly upraveny údaje v soupise souřadnic. I přes tyto nesrovnalosti v dokumentaci předložené zhotovitelem stavby a též přes zjevný rozpor mezi důkazy předloženými žalobcem a zhotovitelem stavby vydal speciální stavební úřad rozhodnutí ze dne 5.6.2013, čj. DOP/68/2013, kterým podání žalobce zamítl, a to a) ve vztahu k pozemku parc.č. 369 v k.ú. Starý Smolivec proto, že upřednostnil jako důkaz zaměření nedokončené stavby předložené zhotovitelem stavby a b) ve vztahu k pozemkům parc. č. 331/3 a 338/1 k.ú. Starý Smolivec proto, že stavbu, která byla na těchto pozemcích vybudována, označil jako hospodářské sjezdy, a s odkazem na § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle které v případě, že potřeba změny nebo zrušení sjezdu nebo nájezdu vznikne v důsledku provádění stavebních prací na komunikaci, je stavebníkem sjezdu nebo nájezdu stavebník dotčené komunikace. K odvolání žalobce žalovaný uvedený prvostupňový rozhodnutí zrušil a speciálnímu stavebnímu úřadu uložil, aby provedl vytyčení hranice pozemků za účasti vlastníků sousedních pozemků.

4. Speciální stavební úřad pověřil stavebníka, aby předložil vytyčení hranic pozemků. Stavebník předložil vytyčovací náčrt s vyznačením hranic pozemků zpracovaný společností DANKOVIČ geodetická kancelář s.r.o. (*dále jen „geodetická kancelář DANKOVIČ“*). Žalobce se provádění vytyčení nemohl zúčastnit, neboť se konalo dříve, než převzal pozvánku

zaslanou uvedenou geodetickou kanceláří. Žalobce se k dokumentaci zpracované geodetickou kanceláří DANKOVIČ písemně vyjádřil dne 4.12.2013 a uvedl, že vynesemím bodů 144 - 146 do katastrální mapy je potvrzena jeho námitka, že stavba zasahuje do pozemku parc.č. 369 v k.ú. Starý Smolivec. Dále žalobce předložil stanovisko Zeměměřičského a katastrálního inspektorátu v Plzni, v němž je mimo jiné uvedeno, že vytyčením hranice pozemků v terénu nedochází ke změně údajů katastru a nejsou dotčeny právní vztahy k pozemkům. V případě sporu o hranici pozemku je nutno se obrátit na soud.

5. Následně vydal speciální stavební úřad prvostupňové rozhodnutí (ze dne 18.2.2014, čj. DOP/68/2013), kterým námitku žalobce zamítl. Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím.

Žalobní body

6. Napadené rozhodnutí označil žalobce za nezákonné z následujících skutkových a právních důvodů. V rámci **prvního žalobního bodu** žalobce namítal nedostatek pravomoci správního orgánu k řešení předběžné otázky. Dle žalobce speciální stavební úřad a žalovaný překročili svoji pravomoc, pokud si sami učinili úsudek o předběžné otázce spočívající v námitce občanskoprávního charakteru - zásahu do vlastnických práv žalobce a pokud z tohoto důvodu podání žalobce zamítl. Námitky občanskoprávní povahy, kterými je napadána existence práva nebo rozsah vlastnických práv, dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu stavebnímu úřadu nepřislují. Speciální stavební úřad měl odkázat žalobce na soud, stanovit mu k tomu lhůtu a za tím účelem přerušit řízení a teprve poté rozhodnout o dalším postupu. Ostatně oba správní orgány shodně vyjádřily, že pro spor o hranici pozemku nemají dostatek nástrojů.

7. V rámci **druhého žalobního bodu** žalobce namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Uvedl, že i v případě, kdy by soud dospěl k závěru, že speciální stavební úřad a žalovaný byli oprávněni učinit si úsudek o řešení otázky vlastnického práva sami, jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná:

a) Speciální stavební úřad i žalovaný v rozhodnutích popisují průběh dokazování a hodnotí kvalitu jednotlivých důkazů, z provedených důkazů však nevyvozují žádné skutkové závěry ani právní hodnocení věci tak, aby bylo seznatelné, na základě jakých skutkových zjištění a jakého právního hodnocení žalovaný dospěl ke svému rozhodnutí. Žalovaný (ve shodě se speciálním stavebním úřadem) dokonce uzavřel, že jedinou možností, jak spor vyřešit, je obrátit se na soud, neboť k tomu správní orgán nemá nástroje. Takový poznatek však nemůže být podkladem pro rozhodnutí - zamítnutí podání žalobce.

b) Žalovaný se nijak nevypořádal s odvolací námitkou žalobce, že část stavby zasahující na pozemky parc. č. 331/3 a 338/1 k.ú. Starý Smolivec nelze považovat za úpravu hospodářských sjezdů, jak ji označil speciální stavební úřad. V tomto případě není sporu o tom, zda stavba komunikace na uvedené pozemky žalobce zasahuje, spor je o to, zda jde o stavbu novou či úpravu stávající stavby a zda jde o stavbu oprávněnou a povolenou. Žalobce v řízení tvrdil a prokázal, že hospodářské sjezdy v daném místě v minulosti neexistovaly. Nemohlo tedy dojít k jejich změně ve smyslu § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jak uvedl speciální stavební úřad, když podle tohoto ustanovení v případě, že potřeba změny nebo zrušení sjezdu nebo nájezdu

vznikne v důsledku provádění stavebních prací na komunikaci, je stavebníkem sjezdu nebo nájezdu stavebník dotčené komunikace. Jedná se o novou stavbu na pozemcích ve vlastnictví žalobce. Žalobce s touto stavbou nikdy nevyslovil souhlas a stavebník nedisponuje žádným právním titulem k provedení stavby na pozemku žalobce. Žalovaný se touto námitkou nijak nezabýval, nevyčerpal tedy celý obsah podaného odvolání a jeho rozhodnutí je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

8. V rámci **třetího žalobního bodu** žalobce tvrdil, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, konkrétně k porušení pravidel pro dokazování:

a) Speciální stavební úřad po vydání zrušujícího rozhodnutí žalovaným namísto toho, aby podle pokynu žalovaného sám zajistil odborně způsobilou osobu k ověření sporné hranice pozemku, vyzval stavebníka, aby tento důkaz opatřil sám. Stavebník za tím účelem oslovil geodetickou kancelář DANKOVIČ. Speciální stavební úřad tímto postupem porušil § 50 odst. 2 správního řádu, podle kterého podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jen jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. V daném případě si byl speciální stavební úřad vědom, že podklady předkládané účastníky řízení jsou protichůdné, byl si vědom nedostatků v podkladech předkládaných stavebníkem (viz výše popisovaný nesouladu mezi půdorysným zaměřením stavby a souřadnicemi při zaměření skutečného provedení stavby) a bylo zcela zřejmé, že stavebník a zhotovitel stavby jsou vůči žalobci v pozici silnější strany, měl tedy sám zajistit nezávislé vytyčení hranice pozemků. Tím, že k zajištění tohoto důkazu vyzval stavebníka, byl s ohledem na výše uvedené okolnosti nepochybně ohrožen účel řízení. Nadto nebylo speciálním stavebním úřadem zajištěno, aby se žalobce mohl zúčastnit provádění tohoto (pro správní rozhodnutí zjevně rozhodujícího) důkazu, když pozvánku k účasti žalobce obdržel až po provedení důkazu, tedy nikoli s dostatečným předstihem, jak je požadováno podle § 51 odst. 2 správního řádu. Dodržení pravidel pro doručování podle katastrální vyhlášky (pokud vůbec dodrženy byly) je z hlediska práva být přítomen provádění důkazu podle stavebního řádu bez významu. Dle žalobce došlo porušením uvedeného procesního pravidla k porušení zásady rovnosti účastníků řízení. Žalovaný v tomto směru nezjednal nápravu.

b) Žalovaný se řádně nevypořádal s odvolací námitkou žalobce, že speciální stavební úřad nesprávně vyhodnotil podklady pro rozhodnutí týkající se hranice pozemků parc.č. 367 a 369 v k.ú. Starý Smolivec. Žalovaný v napadeném rozhodnutí za rozhodující důkaz pokládá vytyčovací výkres zpracovaný geodetickou kanceláří DANKOVIČ. Tento důkaz však sám o sobě není dostatečným podkladem pro rozhodnutí ve věci a z podstaty tohoto důkazu je vyloučeno, aby na základě něj mohl správní orgán učinit závěr, že stavba komunikace se na pozemku žalobce nenachází [byť takový skutkový závěr správní orgán v podstatě ani neučinil, jak je popisováno výše pod bodem 2 a) žaloby]. Účelem vytyčovacího výkresu je pouze vyznačit na zemský povrch hranice podle jejich evidence v katastru nemovitostí. Bez hodnocení s dalšími důkazy (místním šetřením, zaměřením skutečného provedení komunikace apod.) a jejich vzájemným vyhodnocením nelze na základě vytyčení hranice pozemků v terénu (které však žalobce zpochybňuje) učinit závěr o existenci či neexistenci zásahu do vlastnického práva žalobce.

c) Speciální stavební úřad ani žalovaný tedy nezajistili dostatek podkladů potřebných pro rozhodnutí ve věci. Žalobce přitom má za to, že při místním šetření by bylo správnost jeho

tvrzení možné jednoduše ověřit. K tomuto tvrzení předložil soudu fotografie původního a současného stavu komunikace a dále přehledný náčrtek řezu povrchem pozemků v místě sporných hranic pozemků, z něhož vyplývá logická nesprávnost zaměření hranice pozemků v terénu, když pozemek parc. č. 369 v k.ú. Smolivec, který je svým způsobem využití „neplodná půda“ se dostává na shodnou výškovou úroveň jako pozemky sousedící využívané jako orná půda, což je zcela v rozporu s přirozeným uspořádáním hranic pozemků. Žalobce navíc již v odvolání uvedl, že vytyčovací výkres, kterým je vytyčena hranice pozemku není rozhodující pro skutečné právní vztahy (vlastnictví pozemků), jejich účel je pouze vyznačit na zemský povrch hranice podle jejich evidence v katastru nemovitostí nikoli nalezení skutečného hmotněprávního vztahu. Pokud by totiž vytyčení hranice v terénu provedené stavebníkem bylo správné, bylo by nutno hodnotit existenci vlastnického práva žalobce z titulu vydržení, když stavba komunikace není vedena v původní trase nezpevněné cesty, která dosud tvořila přirozenou a respektovanou hranici pozemků v terénu. V tomto směru žalobce i na tomto místě odkázal na námitku překročení pravomoci speciálního stavebního úřadu při hodnocení existence zásahu do jeho vlastnických práv.

d) Speciální stavební úřad ani žalovaný se nepokusili o smírné řešení sporu mezi účastníky, ačkoli o to žalobce opakovaně žádal a učinil to i předmětem odvolání. Žalovaný v tomto směru nezjednal nápravu, ani se s odvolací námitkou žalobce nijak nevypořádal. Žalovaný tak porušil povinnost stanovenou v § 5 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobce své tvrzení o tom, že se stavba cyklostezky neoprávněně nachází zčásti i na pozemcích p.č. 338/1, 338/2 a 369 v k.ú. Starý Smolivec, nikdy nedoložil relevantním důkazem a jeho veškerá argumentace je pouze v rovině tvrzení. Žalobce své přesvědčení opírá o vytyčovací náčrt pozemků p.č. 338/1 a 338/2 z roku 1993. Nebylo však zjištěno, že by s tímto náčrtem bylo dále pracováno tak, aby jej bylo možno zanést do údajů příslušného katastrálního úřadu. Tato skutečnost je zřejmě důvodem, proč úředně oprávněný zeměměřický inženýr z tohoto geometrického náčrtu nemohl vycházet při dalším zaměřování předmětné stavby a sousedních pozemků.

10. Žalovaný v předchozím zrušovacím rozhodnutí doporučil speciálnímu stavebnímu úřadu vytyčení sporných hranic pozemků na místě za účasti vlastníků sousedních nemovitostí a geodeta s příslušným oprávněním. Na základě zjištění při vytyčení pozemků pak speciální stavební úřad měl rozhodnout o dalším postupu. Při navržení tohoto postupu vycházel žalovaný jednak z ustanovení § 122 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (*dále jen „stavební zákon“*), dle kterého stavebník předkládá stavebnímu úřadu geometrický plán (zpracovaný oprávněnou osobou) a jednak ze záměru, aby geodetické zaměření stavby prováděla jiná oprávněná osoba (společnost), než která jej prováděla pro zhotovitele stavby. Důležitým byl i požadavek na projednání zaměření na místě samém za účasti vlastníků sousedních nemovitostí. Dne 6.9.2013 oznámil Ing. R.D., vlastník společnosti Dankovič, geodetická kancelář s.r.o., vlastníkům dotčených pozemků vytyčení vlastnických hranic pozemků v k.ú. Starý Smolivec dne 18.9.2014 ve 14.00 hodin. Na místě jednání byli všichni pozvaní vlastníci pozemků včetně zástupce speciálního stavebního úřadu, žalobce se jednání nezúčastnil s tím, že si pozvánku vyzvedl na poště o den později. Přesto, že se seznámil s vytyčovací dokumentací zpracovanou společností Dankovič, geodetická kancelář

s.r.o., několik dní po té, reagoval písemně až dopisem ze dne 4.12.2013, ve kterém uvedl, že vynesení bodů 144 až 146 do katastrální mapy je potvrzena jeho námitka, že stavba zasahuje do pozemku p.č. 369 v k.ú. Starý Smolivec a další námitky již neuplatnil. Z toho je zřejmé, že původní pochybnosti, že se stavba nachází na pozemcích p.č. 331/1 a 338/1 v k.ú. Starý Smolivec již neexistují. Zároveň žalobce speciálnímu stavebnímu úřadu oznámil, že již objednal u osoby způsobilé vykonávat zeměměřickou činnost zpracování oponentního vytyčovacího náčrtu. Speciální stavební úřad usnesením ze dne 9.12.2013 určil žalobci, aby ve lhůtě do 20 dnů od doručení tohoto usnesení předložil vytyčovací náčrt zpracovaný způsobilou osobou. Žalobce však dne 23.12. 2013 speciálnímu stavebnímu úřadu oznámil písemně, že žádný oponentní náčrt předkládat nebude, neboť věc bude postoupena k přezkoumání Zeměměřickému a katastrálnímu operátu v Plzni. K vytyčovacímu schématu zpracovanému společností Dankovič, geodetická kancelář s.r.o., předloženému zhotovitelem Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálnímu pracovišti Plzeň-jih k zaevidování dne 2.10.2013 se tento vyjádřil dne 14.1.2014 pod čj. PD-15794/2013-406, a konstatoval, že bylo vytyčovací schéma přezkontrolováno, zda odpovídá platným předpisům, a uloženo do archivu. Uvedeno je zde rovněž, že nepřítomnost pozvaného vlastníka pozemku nebo jeho zástupce při projednávání vytýčení pozemků na místě samém není překážkou provádění dalších úkonů ze strany vytyčovatele (viz § 86 odst. 2 vyhlášky č. 26/2007 Sb.). K návrhu žalobce provedl Zeměměřický a katastrální inspektorát v Plzni dohled na výsledek uvedené zeměměřické činnosti a ve vyjádření ze dne 17.1.2014, čj. ZKI-J-21/325/2013, uvedl, že zjistil nedostatky pouze formálního charakteru, které neměly vliv na výsledek vytýčení, a samotným vytýčením nedochází ke změně údajů katastru a nejsou dotčeny právní vztahy k pozemkům. Ke změně údajů katastru o geometrickém a polohovém určení podle výsledků vytýčení může dojít pouze na základě geometrického plánu pro průběh vytýčené nebo vlastníky upřesněné hranice pozemků, jehož nedílnou součástí musí být souhlasné prohlášení, ze kterého je zřejmá shoda všech vlastníků dotčených pozemků na průběhu vytýčené nebo jimi upřesněné hranice. Dle žalovaného lze tak považovat předmětnou záležitost za uzavřenou. Případné požadavky na provedení dalšího geometrického zaměření stavby ze strany speciálního stavebního úřadu by byly v rozporu s §119 až §122 stavebního zákona.

11. V případě, že by žalobce předložil speciálnímu stavebnímu úřadu jiný geometrický plán zpracovaný oprávněnou osobou či společností a ten by byl v rozporu s geometrickým plánem předloženým zhotovitelem, nezbývalo by stavebnímu úřadu, než zadat ještě jedno zaměření stavby (geometrický plán) jiné oprávněné osobě či soudnímu znalci v oboru zeměměřictví. Následně by pak bylo rozhodnuto podle tohoto geometrického plánu. Vzhledem k tomu, že stavebník předložil v rámci stavebního i kolaudačního řízení všechny podklady, a tyto nebyly zpochybněny relevantním způsobem ostatními účastníky řízení a při závěrečné kontrolní prohlídce nebyly zjištěny nedostatky, neměl stavební úřad jinou možnost, než stavbu zkolaudovat (povolit její užívání). V opačném případě by se mohl vystavovat sankcím ze strany stavebníka.

12. Žalobce nesprávně hodnotí situaci tak, že měl speciální stavební úřad přerušit řízení do doby vyřešení občansko-právního sporu u soudu, pokud jde o umístění stavby, neboť tento postup by byl v rozporu s postupem upraveným v § 119, §121 a §122 stavebního zákona. Speciálnímu stavebnímu úřadu bylo předloženo zaměření předmětné stavby zpracované společností Dankovič, geodetická kancelář s.r.o. Speciální stavební úřad toto zaměření bere na

vědomí a nepřísluší mu měnit jej ani jej jakkoliv posuzovat, kromě toho, zda bylo provedeno příslušnou osobou či společností. Požadavek předložení geometrického plánu dle příslušného ustanovení stavebního zákona byl ze strany stavebníka splněn. Nejedná se o vyřešení předběžné otázky, proto není v rámci kolaudačního řízení v tomto směru, co řešit. Zaměření stavby oprávněnou osobou bylo provedeno a z tohoto zaměření pak vyplývají následně i případné změny ve vlastnictví pozemků, majetkové vztahy. Tyto záležitosti však stavební úřad neřeší, ani mu nepřísluší je řešit. Žalobci byla možnost předložit jiné zaměření stavby oprávněnou osobou či společností nabídnuta i v rámci kolaudačního řízení. Ten ji však nevyužil a podal stížnosti na Zeměměřický a katastrální inspektorát v Plzni a na Katastrální úřad pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň - jih. Tyto orgány neshledaly zásadní pochybení ze strany společnosti Dankovič, geodetická kancelář s.r.o. Výsledkem bylo potvrzení zaměření předmětné stavby oběma úřady. Vzhledem k uvedeným skutečnostem nemohl stavební úřad rozhodnout jinak.

13. Dle žalovaného byla všechna práva žalobce v rámci stavebního i odvolacího řízení ze strany správních orgánů obou stupňů dodržena. Po dobu celého stavebního i odvolacího řízení nepředložil žalobce žádný relevantní důkaz o tom, že předmětná stavba se z části nachází na pozemcích v jeho vlastnictví. Vytýčení ze dne 29.7.1993, o které se žalobce opírá, zpracované společností GEOREAL, zastoupené Ing. V.M., lze chápat pouze jako informativní a nezávazné. Nebylo totiž projednáno ani zaevidováno příslušným katastrálním úřadem. Naopak geometrické zaměření předmětné stavby provedené společností Dankovič, geodetická kancelář s.r.o. v září 2013 bylo podrobeno přičiněním žalobce přezkumu ze strany Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Plzni i Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálního pracoviště Plzeň - jih s tím, že nebyly shledány nedostatky, které by měly vliv na vlastní geodetické zaměření stavby.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

14. O věci samé rozhodoval soud po provedeném jednání, při kterém setrvali žalobce i žalovaný na svých argumentacích.

15. Žalobce doplnil svoje tvrzení učiněné v rámci prvního žalobního bodu o nezákonnosti napadeného rozhodnutí a uvedl, že lze napadené rozhodnutí označit též jako nicotné, a to ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*), neboť správní orgán, který vydával rozhodnutí, k tomu nebyl věcně příslušný a překročil své pravomoci, pokud vedl samostatné správní řízení o předmětné námitce, jeho postup byl vadný. Dle žalobce měl zahájit řízení o odstranění nepovolené stavby a toto řízení přerušit za účelem vyřešení věcně právní námitky spočívající v zásahu do vlastnického práva. Napadené rozhodnutí lze považovat za nicotné i ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, a to pro jeho zásadní vnitřní rozpornost. Žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdí, že postupoval podle § 119 až 122 stavebního zákona, tedy podle ustanovení týkajících se vydání veřejnoprávního povolení k užívání stavby, toto však z napadeného rozhodnutí není patrné a navíc v napadeném rozhodnutí ani v prvostupňovém rozhodnutí není uvedeno, podle kterého právního předpisu je rozhodnutí vydáváno, jakožto podstatná náležitost rozhodnutí. Vnitřní rozpornost spočívá i v tom, že je jím zamítána námitka věcně právní povahy, námitka zásahu do vlastnického práva, a na druhou stranu sám správní orgán deklaruje, že mu ji nepřísluší

řešit a že k tomu nemá ani potřebné nástroje. Pokud se pokusil tuto otázku řešit, trpí jeho postup vadami specifikovanými v žalobě. Speciální stavební úřad a žalovaný vedli o námitce žalobce klasické správní řízení a žalobce, v té době právně nezastoupen, se jej zúčastnil a aktivně v něm nějakým způsobem vystupoval. Dle zástupce žalobce byl však procesní postup správních orgánů obou stupňů zvláštní. Žalobcova námitka měla být samozřejmě nějakým způsobem stavebním úřadem projednána. Proces měl být zřejmě veden v tom směru, že mělo být zahájeno řízení o odstranění nepovolené stavby, protože námitka spočívala v tom, že stavba stojí na pozemku, na kterém nebyla povolena. V rámci tohoto řízení mělo být zjišťováno, je-li námitka důvodná, což znamená přerušit řízení a vyzvat žalobce, aby se obrátil na soud a následně potom o věci rozhodnout. Stávající procesní postup správních orgánů obou stupňů byl proto dle zástupce žalobce buď nezákonný, tedy takový, který zákon nezná, případně až nicotný.

16. Žalovaný uvedl, že není důvod pochybovat o správnosti vytýčení hranic daných pozemků, které bylo přezkoumáno i Zeměměřickým a katastrálním inspektorátem v Plzni a nebyly shledány žádné nedostatky mimo formálních, které nemají vliv na správnost vytýčení, a vytýčení bylo vykonáno osobou způsobilou vykonávat zeměměřickou činnost. K dotazu předsedy senátu, jaké správní řízení bylo správními orgány obou stupňů v dané věci vedeno, se pověřená zaměstnankyně žalovaného nevyjádřila.

17. Osoba zúčastněná na řízení se postavila na stranu žalovaného a navrhovala žalobu zamítnout.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

18. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

19. Žaloba je důvodná, neboť soud ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. shledal podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Právní hodnocení

20. Dříve než soud přistoupil ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s. k přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, zabýval se jednak z úřední povinnosti, jednak na základě rozšíření prvního žalobního bodu žalobcem při jednání soudu, tvrzením žalobce, že je napadené rozhodnutí nezákonné, resp. nicotné, neboť bylo vydáno ve správním řízení, jehož vedení a rozhodnutí v něm nemá oporu v zákoně, konkrétně ve stavebním zákoně, o který jej opřel žalovaný ve vyjádření k žalobě, resp. z obsahu napadeného rozhodnutí ani prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení byla rozhodnutí obou stupňů vydána.

21. Nicotností rozhodnutí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13.5.2008, čj. 8 Afs 78/2006- 4, publikovaném pod č. 1629/2008 Sb.NSS a dostupném na www.nssoud.cz, kde uvedl, že „[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“ Teorie správního práva a judikatura správních soudů za vady způsobující nicotnost považuje např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud v nyní přezkoumávaném napadeném rozhodnutí a jemu předcházejícím prvostupňovému rozhodnutí nezjistil vady, které by dosahovaly výše zmíněné intenzity a tím by vyvolaly nicotnost těchto rozhodnutí. Nepostupoval proto podle § 76 odst. 2 s.ř.s. a nicotnost napadeného rozhodnutí či prvostupňového rozhodnutí nevyslovil. Soud dospěl k závěru, že se v daném případě jedná toliko o nezákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, a to z důvodů dále uvedených.

22. Ze správního spisu a z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že bylo správními orgány obou stupňů rozhodováno o podání žalobce ze dne 10.1.2013, které bylo speciálnímu stavebnímu úřadu doručeno 11.1.2013 (dále jen „podání žalobce ze dne 10.1.2013“). Žalobce zde uvedl, že nahlédl dne 10.1.2013 do spisu, a to u žalovaného, kam byl kompletní spis postoupen, a zjistil, že „projektová dokumentace není zpracována dle vyhlášky 146/2008 Sb. (o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb). Souhrnné řešení stavby postrádá koordinační situaci stavby, tj. situační výkres současného stavu území na podkladu katastrální mapy s vyznačením hranic pozemků a jejich parcelních čísel, včetně sousedních pozemků. ... Za této situace projektant neměl vůbec představu o prostorových možnostech umístění navrhované stavby. Důkazem je stavba cyklostezky na pozemku par.č. KN 338/1 (lze doložit vytyčovací výkresem pozemku) a evidentně stavba zasahuje minimálně i na pozemek KN 331/1 a KN 369, vše v k.ú. Starý Smolivec.“

23. Ve správním spise je založena veřejná vyhláška, která obsahuje rozhodnutí ze dne 3.4.2012, čj. DOP/345/2012-Čas, jímž byla ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona

a v souladu s § 118 stavebního zákona prodloužena platnost stavebního povolení na stavbu předmětné cyklostezky vydaného dne 7.4.2010, čj. DOP/400/2010-Čas, lhůta k dokončení stavby byla povolena do 31.12.2013.

24. Následně byl dne 14.6.2013 pod čj. DOP/1108/2013-Čas vydán podle § 122 odst. 3 stavebního zákona a § 12 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, kolaudační souhlas, jenž je dokladem o povoleném účelu užívání stavby předmětné cyklostezky.

25. Speciální stavební úřad o podání žalobce ze dne 10.1.2013 rozhodoval prvostupňovým rozhodnutím, v jehož úvodu je uvedeno: „*Městský úřad Nepomuk, odbor dopravy, jako speciální stavební úřad příslušný podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů (dále je zákon o pozemních komunikacích) rozhodl podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) takto: Námitka pana Ing. K.Š., nar: ..., bytem ... , že stavba „Cyklostezka - Formanská stezka, Starý Smolivec - Dožice, dl.2950 m“ se nachází na pozemku parc. č. KN 338/1, KN 331/1 a KN 369 v katastrálním území Starý Smolivec ve vlastnictví Ing. Karla Šišky, nar: ... se zamítá.“*

26. Jak je z uvedeného zřejmé, vycházel speciální stavební úřad při rozhodování o podání žalobce z ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném v době vydání prvostupňového rozhodnutí (*dále jen „zákon o pozemních komunikacích“*), podle něhož *[o]becní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo orgán kraje v přenesené působnosti*. Uvedené ustanovení je uvozeno slovy „výkon státní správy“ a navazuje na ustanovení § 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, podle něhož zákon o pozemních komunikacích krom jiného upravuje výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady. Na základě uvedených ustanovení je speciálnímu stavebnímu úřadu dána pravomoc rozhodovat jako prvostupňový správní orgán v přenesené působnosti ve věcech místních komunikací, tzn., že byl speciální stavební úřad oprávněn rozhodovat v řízení o povolení stavby předmětné cyklostezky, jak je zřejmé z rozhodnutí, jímž byla prodloužena platnost stavebního povolení, a z rozhodnutí, jímž byl vydán kolaudační souhlas s užíváním předmětné cyklostezky.

27. Speciální stavební úřad dále opřel prvostupňové rozhodnutí o ustanovení § 67 správního řádu, které je zařazeno v hlavě VI nazvané průběh řízení v prvním stupni, dílu 6 nazvaném rozhodnutí a konkrétně upravujícím obsah a formu rozhodnutí. Podle § 67 odst. 1 správního řádu *[r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*. Uvedené ustanovení obsahuje toliko definici rozhodnutí ve správním řízení, kterým správní orgán rozhoduje o předmětu řízení.

28. Speciální stavební úřad tak byl na základě ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích nadán pravomocí rozhodovat ve věcech týkajících se místní komunikace, kterou v té době stavba předmětné cyklostezky nepochybně byla, a současně vydal v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutí, kterým rozhodl o předmětu řízení, v daném případě o podání žalobce ze dne 10.1.2013. Problém však spočívá v tom, že z citace uvedených ustanovení v úvodu prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, co bylo předmětem daného řízení, není zřejmé, v jakém řízení bylo o podání žalobce ze dne 10.1.2013 rozhodováno. Podání žalobce ze dne 10.1.2013 je nutno ve smyslu § 45 správního řádu vnímat jako žádost podanou žalobcem. Pokud jakýkoliv účastník správního řízení podá jakoukoliv žádost bez ohledu na to, jak tuto žádost nazve, je správní orgán povinen posoudit žádost podle obsahu a vyjasnit si hned od počátku, jaké řízení bylo touto žádostí zahájeno, případně, v rámci jakého řízení, již zahájeného, byla žádost podána. To speciální stavební úřad neučinil, resp. z úvodu ani z výroku prvostupňového řízení toto není zřejmé. V daném případě byla uvedeným podáním žalobcem vznesena námitka a z jejího obsahu není zřejmé, zda byla uplatněna v rámci řízení o stavebním povolení, případně v jakém jiném řízení. Žalobce podání ze dne 10.1.2013 žádným způsobem právně nekvalifikovat, k tomu došlo až při jednání soudu, kdy zástupkyně žalobce uvedla, že tímto podáním byl myšlen podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Z podání samotného však tato skutečnost nevyplývá. Žalovaný naopak ve vyjádření k žalobě upřesnil, že bylo postupováno podle § 122, tedy, že byla námitka obsažená v podání ze dne 10.1.2013 žalobcem uplatněna v rámci řízení o kolaudačním souhlasu. Účastníkem řízení o kolaudačním souhlasu vedeném podle § 122 stavebního zákona by však žalobce již nebyl. Z průběhu správního řízení ani z obsahu prvostupňového rozhodnutí proto není zřejmé, jaké řízení bylo o podání žalobce ze dne 10.1.2013 vedeno. Přitom podle § 68 odst. 2 správního řádu je povinností správního orgánu ve výrokové části rozhodnutí uvést řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Za právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno nelze na základě výše uvedeného označit ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ani § 67 odst. 1 správního řádu. Z uvedeného důvodu došlo již vydáním prvostupňového rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

29. Pokud by speciální stavební úřad dospěl po té, kdy mu bylo doručeno podání žalobce ze dne 10.1.2013 k závěru, že se jedná o žádost zjevně nepřipustnou, musel by řízení zastavit, nikoliv toto podání jako žádost věcně posuzovat. Pokud měl pochybnost o tom, v rámci jakého řízení žalobce uvedené podání učinil nebo svoji námitku podává, bylo na místě žalobce podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k odstranění vad podání (žádosti), žalobce poučit o následcích jejich neodstranění [viz § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Pokud byl obsah podání ze dne 10.1.2013, jak je výše uveden, nebylo na místě, aby se jím speciální stavební úřad bez jeho upřesnění žalobcem zabýval, resp. aby se jím zabýval bez toho, aby si vyjasnil, v jakém řízení je činěno.

30. K odvolání žalobce rozhodoval žalovaný napadeným rozhodnutím, v jehož úvodu je uvedeno: „*Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, jako příslušný správní orgán (speciální stavební úřad) podle ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, na základě odvolání ing.*

K.Š., bytem ... přezkoumal rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, odboru dopravy, č.j.: DOP/68//2013 -Čas ze dne 18.2 2014 a to ve věci „ námitka pana ing. K.Š. , nar. ... , bytem ... , že stavba Cyklostezky- Formanská stezka , Starý Smolivec - Dožice, dl. 2950 m“ se nachází na pozemku parc.č. KN 338/1, KN 331/1 a KN 369 v katastrálním území Starý Smolivec ve vlastnictví Ing. K.Š., nar. ... , rozhodl podle ustanovení § 90 odst. 5, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) takto:

1. Odvolání účastníka řízení, Ing K.Š. ... proti rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, odboru dopravy, č j : DOP/68//2013 -Čas ze dne 18.2. 2014 a to ve věci „ námitka pana Ing. K.Š. , nar. ... , bytem ... , že stavba Cyklostezky - Formanská stezka , Starý Smolivec - Dožice, dl 2950 m“ se nachází na pozemku parc.č. KN 338/1, KN 331/1 a KN 369 v katastrálním území Starý Smolivec ve vlastnictví Ing. K.Š., nar. ... se zamítá.

2. Rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, odboru dopravy, č.j.: DOP/68//2013 –Čas, ze dne 18.2.2014 ve věci zamítnutí námítky pana Ing, K.Š. , nar. ... , bytem ... , že stavba Cyklostezky – Formanská stezka, Starý Smolivec - Dožice, dl. 2950 m se nachází na pozemku parc.č. KN 338/1, KN 331/1 a KN 369 v katastrálním území Starý Smolivec ve vlastnictví Ing. K.Š., nar. ... , se potvrzuje.“ Jak je z uvedeného zřejmé, není ani z výroku napadeného rozhodnutí seznatelné, podle jakých právních ustanovení bylo následně rozhodováno žalovaným, v rámci jakého řízení bylo rozhodováno o odvolání žalobce. I ze strany žalovaného proto došlo ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

31. Z důvodu uvedeného procesního pochybení správních orgánů obou stupňů se soud nemohl zabývat konkrétními žalobními námitkami žalobce, jejich případnou důvodností, neboť to by mohl učinit pouze v případě, že by posuzoval zákonnost rozhodnutí vydaného ve zcela konkrétním správním řízení, jež by ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. bylo způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, což se v daném případě nestalo.

32. Nad rámec uvedeného soud z důvodu vyjádření zástupkyně žalobce při jednání soudu, že bylo podáním ze dne 10.1.2013 zamýšlen podnět k zahájení řízení o odstranění stavby předmětné cyklostezky, připomíná, že existuje judikatura Nejvyššího správního soudu zabývající se otázkou nároku na zahájení řízení o odstranění stavby ze strany vedlejšího účastníka příslušného stavebního řízení, se kterou je nutno se seznámit, a teprve po té zvolit další postup ohledně námítky žalobce obsažené v uvedeném podání.

Závěr

33. Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že je žaloba důvodná. Zrušil proto rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku.

VI. Náklady řízení

34. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen advokátní tarif). Zástupce žalobce, advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny advokáta zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %.

35. Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3.100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč.

36. Odměna advokáta sestává ze 3 úkonů právní služby, a to za jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (podání žaloby) a jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu (účast na jednání soudu dne 11.2.2015), tj. včetně paušální částky 10.200 Kč (9.300 + 900). DPH z této částky činí 2.142 Kč. Odměna advokáta tak činí **12.342 Kč**.

37. K odměně advokáta bylo připočteno 3.000 Kč za zaplacený soudní poplatek podle položky 18 bod 2. písm. a) Sazebníku poplatků, přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Náklady řízení tak činí žalobcem požadovanou částku **15.342 Kč**.

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 23. února 2016

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová