



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: **Bc. K. P.**, bytem X
zastoupen Mgr. Marianem Francem, sídlem Škroupova 10, 301 00
Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň

za účasti OZNŘ: **obec Tlučná**, sídlem Hlavní 25, 330 26 Tlučná
VODÁRNA PLZEŇ a.s., sídlem Malostranská 143/2, 326 00
Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2019, č. j. PK-RR/3512/19

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2019, č. j. PK-RR/3512/19 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Mariana France, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2019, č. j. PK-RR/ 3512/19 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil rozhodnutí Městského úřadu Nýřany, odboru výstavby ze dne 12. 8. 2019, č. j. OV-Mrá/ 24191/2019, a řízení zastavil. Prvoinstančním rozhodnutím správní orgán výrokem I. podle § 127 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a § 18m odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu povolil změnu v užívání stavby účelové komunikace na pozemcích parc. č. X, X, X a X v k. ú. X z dosavadního účelu veřejně přístupná účelová komunikace na nový účel neveřejná účelová komunikace; výrokem II. správní orgán stanovil podmínky pro nový účel užívání stavby.

II.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že ke zrušení rozhodnutí došlo dle žalovaného na základě údajného pochybení správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, který věc špatně právně zhodnotil, a dopustil se tak základní chyby. Žalovaný vysvětlil, že prvotně je třeba [posoudit], zda návrh podaný žalobcem podléhá úpravě stanovené v § 126 odst. 2 stavebního zákona, a ve své úvaze pak došel k závěru, že žádost žalobce spadá do režimu zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný dále úvahu rozvedl tak, že ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je příslušný k vydání rozhodnutí silniční správní úřad sídlící v obci s rozšířenou působností, nikoliv obecný stavební úřad. Jinými slovy žalovaný dospěl k závěru, že prvostupňovému orgánu státní správy není dána věcná příslušnost. V takovém případě pak žalovaný došel k úvaze, že řízení je ve smyslu § 66 písm. g) správního řádu současně s postupem dle § 90 odst. 1 písm. a) téhož zákona třeba zastavit, což také učinil.
3. Žalobce na své žádosti nadále setrval, ze spisu nebylo patrné, že by z žádosti ustoupil, či by bylo jakkoli jinak znemožněno její projednání. Žalobce v dané věci zaplatil správní poplatek, a pokud odvolací orgán dospěl k tomu, že rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán, pak měl v kontextu ustanovení § 11 a § 12 správního řádu prvoinstanční rozhodnutí zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu s pokynem postoupit věc na příslušný správní úřad. Toto se však v odvolacím řízení nestalo, a tím byl žalobce jednoznačně poškozen na svých právech, když o jeho žádosti de facto nebylo rozhodnuto.
4. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, bylo rozhodnuto znovu, a to v kontextu se zákonem, tj. věc by měla být postoupena příslušnému silničnímu správnímu úřadu, který v řízení s žádostí žalobce mimo jiné souhlasil.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě sdělil, že v dané věci nebyla shledána ani věcná ani místní nepřislušnost stavebního úřadu, a proto zde nebyl důvod pro postup ve smyslu § 12 správního řádu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal, že to, o co žalobce žádá, se neprojednává v režimu stavebního zákona, a žádost, kterou žalobce podal, měla být vyřízena postupem dle § 155 odst. 3 správního řádu sdělením, že se o změnu v užívání ve smyslu § 126 odst. 2 stavebního zákona nejedná. Důvody pro tento závěr žalovaný uvedl

v napadeném rozhodnutí a z podané žaloby bylo zřejmé, že žalobce tyto závěry žalovaného nijak nezpochybňuje.

6. K zvolenému postupu žalovaný uvedl, že žalobce podal oznámení změny v užívání stavby na formuláři, který je přílohou č. 14 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., která provádí stavební zákon. Tento formulář je určen právě k oznámení změny v užívání stavby dle § 126 a násl. stavebního zákona. Do oznámení žalobce popsal stavbu, která je předmětem oznámení, popsal dosavadní účel užívání i navrhovaný účel užívání a uvedl i odůvodnění. Nebylo pochyb, že se jednalo o oznámení/žádost, která byla podána žalobcem, který se domáhal vydání souhlasu/rozhodnutí dle stavebního zákona. Ve smyslu stavebního zákona se nicméně nejednalo o změnu v užívání ve smyslu § 126 a násl. stavebního zákona, a o tomto měl být žalobce vyrozuměn již stavebním úřadem, což se nestalo, a tak musel žalovaný postupovat tak, jak bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí.
7. V žádném případě nebyl namístě postup, aby věc byla postoupena silničnímu správnímu úřadu, jak se domníval žalobce. Oznámení dle § 127 stavebního zákona a případnou žádost dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nelze směřovat. Rozhodně se nejedná o stejný předmět řízení, kde případný rozdíl by byl jen v příslušnosti správního orgánu. Změna v užívání stavby dle stavebního zákona probíhá ve vazbě na vydaná rozhodnutí dle stavebního zákona (stavební povolení, kolaudace) a zkoumá se z hledisek uvedených ve stavebním zákoně. Naproti tomu žádost dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se týká pouze úpravy přístupu na účelovou komunikaci a stanovení, za jakých podmínek je toto možné, vychází pouze ze zákona o pozemních komunikacích. Žalobce tím, že sám podal žádost ve smyslu stavebního zákona, jednoznačně určil sám předmět řízení, a tím pádem i režim projednání této žádosti. Závěr žalovaného jako odvolacího orgánu tak nemohl být jiný. Odkaz na § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nutné brát jako radu žalobci, že pokud chce dosáhnout omezení přístupu na účelovou komunikaci, může toho dosáhnout pouze na základě povolení silničního správního úřadu.
8. Námitka, že o žádosti žalobce nebylo vůbec rozhodnutí, tak není vůbec namístě – žalobce podal žádost v režimu stavebního zákona a o této bylo rozhodnuto. Předpisy stavebního práva neumožňují takovou žádost projednat, a proto bylo žalobci doporučeno, aby svoji žádost podal v režimu zákona o pozemních komunikacích. Žalobce tak rozhodně nebyl zkrácen na svých právech, když mu nikdo nezakázal takovou žádost podat a navíc napadené rozhodnutí nemůže znamenat ani překážku věci rozhodnuté. Ani námitka týkající se správního poplatku nebyla namístě – správní poplatek je v sazebníku k zákonu č. 634/2004 Sb. spojen až s vydáním kladného rozhodnutí o změně v užívání stavby, takže je zde jednoznačný důvod pro jeho vrácení ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/2004 Sb.
9. Žalovaný nepovažoval ani jednu žalobní námitku za důvodnou, považoval žalobu za zcela nadbytečnou, a tak navrhl zamítnutí žaloby soudem.

IV.

Posouzení věci soudem

10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
11. Soud o žalobě rozhodoval bez nařízení jednání, neboť žalovaný s tím souhlasil a žalobce se

ve lhůtě stanovené soudem i přes výslovné poučení nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

V.

Rozhodnutí soudu

12. Žaloba je důvodná.
13. Předmětem sporu mezi účastníky je skutečnost, zda žalovaný postupoval v souladu se správním řádem, když zastavil řízení o žádosti žalobce podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) téhož zákona, podle něhož platí, že *„řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou.“*
14. Žalovaný vyjevil důvody, které jej vedly k zastavení řízení, na straně 8 svého rozhodnutí, když konkrétně uvedl *„v daném případě je z oznámení o změně v užívání ze dne 26.03.2019 zřejmé, že žadatel požaduje změnu režimu užívání účelové komunikace na pozemcích parc. č. X, X, X a X v k. ú. X, a to z účelové komunikace veřejné na neveřejnou, tedy jinými slovy žádá o omezení obecného užívání uvedené komunikace, což spadá čistě do režimu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a tedy ryze do působnosti silničního správního úřadu. Účelová komunikace (veřejná i neveřejná) je totiž jedním z druhů pozemní komunikace, jejichž užíváním se rozumí využití k dopravním účelům, tj. pro zajištění dopravní obslužnosti. Podstata účelu užívání komunikace se tím, že její vlastník na ní dle svého tvrzení uvedeného v protokolu z ústního jednání ze dne 28. 06. 2019 osadí dopravní značení, kterým hodlá omezit obecné užívání, ve smyslu ust. § 126 odst. 2 stavebního zákona nemění, a tedy projednání podaného oznámení v režimu § 127 stavebního zákona nebylo důvodné. Jiná situace by byla, kdyby z veřejně přístupné účelové komunikace, která naplňuje znaky stavby, chtěl její vlastník tvořit např. manipulační nebo skladovací plochu, zde by již oznámení změny v užívání na místě bylo. O takovouto změnu využití ale požádáno nebylo. U změn užívání komunikace je třeba učinit prvotní úvahu, zda předmětem podaného oznámení změny užívání stavby tak, jak ji žadatel v oznámení formuluje, je skutečnou změnou v užívání dle díky § 126 odst. 2 stavebního zákona či nikoli. Z postupu stavebního úřadu je zřejmé, že tuto úvodní úvahu stavební úřad neučinil, když uvedené oznámení projednal, a to dokonce v řízení o změně v užívání, ač měl žadateli postupem dle § 155 odst. 3 správního řádu sdělit, že se o změnu v užívání ve smyslu § 126 odst. 2 stavebního zákona nejedná, a proto souhlas nelze vydat. **Jak již bylo uvedeno výše v daném případě je předmětem změny omezení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, přičemž k vydání rozhodnutí o tomto je příslušný silniční správní úřad sídlící na obci s rozšířenou působností, nikoli obecný stavební úřad. To se týká, i provedení uvažované místní úpravy dopravním značením ve smyslu § 77 zákona č. 361/2000 Sb., v platném znění.“***
15. Z právě citovaného odůvodnění je zjevné, že žalovaný neměl žádných pochyb o obsahu úkonu žalobce a v souladu s § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu (*„podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno“*), jej jednoznačně kvalifikoval jako žádost o omezení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a dokonce označil věcně příslušný správní orgán k vyřízení této žádosti (viz zvýrazněný text odůvodnění). Ve shodě s žalobcem má soud za to, že správní řád poskytuje jednoznačný návod, jak v takové situaci postupovat v § 12 věta první tohoto zákona, v němž stanoví, že *„dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil.“* V této souvislosti platí, že žalobci nemůže být kladena k tíži nesprávná právní kvalifikace

jeho žádosti, neboť podle ustálené soudní praxe i právní teorie je posouzení skutkového děje vždy úkolem správního orgánu; účastník nemusí svůj nárok právně kvalifikovat, a pokud tak učiní, není správní orgán jeho právním názorem vázán (srov. analogicky např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 4504/2008, ze dne 28. 11. 2000, sp. zn. 25 Cdo 2744/99, nebo ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. 33 Odo 1310/2004). Rozhodující tak není odlišná právní kvalifikace žádosti, ale toliko její skutkové vymezení.

16. Lze shrnout, že pokud žalovaný měl za to, žalobce učinil žádost, k jejímuž vyřízení je příslušný silniční správní úřad podle zákona o pozemních komunikacích, měl napadené rozhodnutí zrušit a uložit prvoinstančnímu orgánu, aby ve smyslu § 12 správního řádu postoupil věcně příslušnému správnímu orgánu.
17. Soud toliko doplňuje, že nesprávnost postupu žalovaného je zřejmá i z volby důvodu, o který opřel zastavení řízení. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu platí, že „*řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou.*“ Tato skutková podstata je naplněna za situace, pokud předmět řízení po podání žádosti odpadne. K tomu může dojít vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností. K ničemu takovému však v projednávané věci nedošlo, důvod zastavení řízení se tak zcela mýlí ze zjištěným skutkovým stavem i s úvahami žalovaného, neboť není zřejmé, v čem spatřuje okolnost, pro kterou se žádost v průběhu řízení stala bezpředmětnou, ani samotný důvod bezpředmětnosti žádosti. V tomto směru soud uvádí, že žádost je zjevně bezpředmětná, pokud rozhodnutí správního orgánu o ní nebude mít pro žadatele význam (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68). V nyní projednávané věci je přitom bez dalšího zřejmé, že způsob užívání komunikace bezprostředně ovlivňuje právní sféru žalobce, proto z pohledu soudu nemůže být o zjevné bezpředmětnosti žádosti řeč.
18. Vzhledem k tomu, že soud shledal, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. o zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VI.

Náklady řízení

19. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. má právo na náhradu nákladů řízení žalobce, když měl ve věci plný úspěch. Žalobci náleží náhrada následujících účelně vynaložených nákladů řízení: 1) zaplacený soudní poplatek za podanou žalobu proti správnímu rozhodnutí ve výši 3 000 Kč; 2) odměna advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. 3 100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava právního zastoupení a sepsání žaloby, ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 6 200 Kč; 3) náhrada hotových výdajů v souvislosti s těmito dvěma úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tj. celkem 600 Kč; 4) příslušná částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrady hotových výdajů v souvislosti s úkony právní služby odvést, ve výši 1 428 Kč. Žalovanému tudíž byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení v celkové výši **11 228 Kč**. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení

s § 64 s.ř.s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 17. 6. 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu