



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **P. M., s.p., IČO X**
sídlem D. 932/11, X B.

proti
žalovanému **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem Tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti: **A. Z.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2021, č. j. KUZL 29008/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 4. 5. 2021, č. j. KUZL 29008/2021, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. V posuzované věci soud řeší přezkoumatelnost rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení udržovacích prací na mostu přes vodní tok Házovka, který je ve špatném technickém stavu.
2. Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm v působnosti stavebního úřadu rozhodnutím ze dne 28. 1. 2021, č. j. MěÚ-RpR/007929/2021 nařídil podle § 139 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzje M. Ch.

o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, žalobci, jakožto vlastníku stavby *most k rodinnému domu č. p. X v X na pozemku parc. č. X, XA, XB v k. ú. X*, provedení udržovacích prací, konkrétně: zasanovat uvolněné kamenivo spodní stavby (mostní opěry) provedené z lomového kamene, opravit porušené horní části křídla mostní opěry včetně navazující mostovky a osadit nové mostní římsy včetně mostního zábradlí, které bude splňovat současné stavebně technické standardy. Most nemá vlastní parcelní číslo. Pozemek parc. č. je zahrada ve vlastnictví Ing. S., pozemek parc. č. XA je zahrada ve vlastnictví paní Z. a pozemek parc. č. XB je koryto vodního toku H. ve vlastnictví České republiky, na němž má právo hospodařit žalobce), vše v k. ú. X. K provedení prací stanovil stavební úřad žalobci lhůtu 6 měsíců od právní moci rozhodnutí.

3. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a výše uvedené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Námitku žalobce, že není vlastníkem stavby mostu, a tudíž mu nelze provedení udržovacích prací nařídit, jakož i ostatní jeho námitky, shledal nedůvodnými.

B) Žaloba a stanoviska dalších účastníků

4. Žalobce žalobou požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu. Předně označil rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, a to ze tří důvodů: (i) pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi jeho odůvodněním a výrokem, neboť přestože žalovaný potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, který ve výroku uvedl, že se předmětný most nachází na pozemcích parc. č. X, XA a XB, sám odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že se stavba mostu nachází jen na pozemku parc. č. XB a že se ve spise nenachází žádný důkaz o tom, že by se most nacházel i na pozemcích parc. č. X a XA, přestože stavební úřad konstatoval, že most se na těchto pozemcích nachází na základě provedeného místního šetření; (ii) pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný nepřezkoumal závěr stavebního úřadu o vlastnictví mostu, přestože proti němu žalobce v odvolání brojil, přičemž za odůvodnění tohoto klíčového závěru dle žalobce nelze označit konstatování žalovaného, že stavební úřad popsal své úvahy o tom, jak ke svým závěrům dospěl (nota bene pokud i stavební úřad uvedl k této otázce jedinou větu); (iii) správní orgány se nezabývaly existencí veřejného zájmu ve smyslu § 132 odst. 3 stavebního zákona – stavební úřad se existencí veřejného zájmu nezabýval vůbec a žalovaný pouze uvedl, že veřejný zájem byl prokázán na základě dokumentů popisujících stavebně technický stav stavby mostu a možnosti nápravy, což nijak blíže nerozvedl a neuvedl, o které dokumenty svůj závěr opřel.
5. Dále žalobce označil rozhodnutí žalovaného za nezákonné pro nesprávné právní posouzení otázky vlastnictví předmětného mostu. Závěr o vlastnickém právu je závěrem právním, a tudíž mu žalovaný nedůvodně vytkl, že se stavebním úřadem pouze polemizoval a nepředložil důkazy. Žalobce ale nebyl v řízení povinen prokazovat takové negativní skutečnosti, z nichž by bylo možno učinit právní závěr, že není vlastníkem stavby. Žalobce nedisponuje informacemi relevantními pro právní závěr o tom, kdo je vlastníkem mostu. Podklady pro své rozhodnutí měly opatřit samy správní orgány, což neučinily. Stavební úřad pouze mechanicky převzal právní názor z dohody o narovnání ze dne 19. 3. 2019, že most nebyl nikdy samostatnou věcí, nýbrž je od počátku součástí pozemku, a následně vyzval žalobce k podání negativní určovací žaloby. Žalobce však nemůže být bez řádného odůvodnění nucen absolvovat zdlouhavé soudní řízení, kdy navíc výrok soudu o tom, kdo vlastníkem není, by stejně k vyřešení předběžné otázky nevedl, neboť by nedošlo k pozitivnímu určení, kdo vlastníkem je. Měl-li žalovaný za to, že je vlastníkem mostu žalobce, byl povinen se také přesvědčivě vypořádat se zjištěním, že v roce 1988 provedly jeho

opravu Technické služby města Rožnova pod Radhoštěm, a 'vysvětlit, proč by město investovalo do majetku třetí osoby. Stavba mostu dle žalobce není součástí pozemku. I pokud byla vybudována za účinnosti Obecného zákoníku občanského (dále jen „ABGB“), nejpozději k 1. 1. 1951 se na základě § 25 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, stala samostatnou věcí. Následující vlastnictví pozemku a mostu se vyvíjelo zcela odlišně (vodní toky včetně koryt byly „zestátněny“, stavby v korytech a na pozemcích vodních toků nikoli). Skutečnost, že se stavba stala součástí pozemku k pozdějšímu datu, nebyla v řízení nikým tvrzena.

6. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Stavební úřad podle žalovaného sice při místním šetření uvedl i okolní pozemky, kterých by se stavba mostu mohla dotýkat, nicméně skutečnost, že se na nich stavba nachází, nebyla prokázána, proto vycházel jen z nepochybně zjištěného skutkového stavu. Nadto by ani případné zjištění, že se stavba nachází také na dalších pozemcích, nemělo vliv na otázku vlastnictví, a proto nebyla tato skutečnost v řízení dále zjišťována. Existenci veřejného zájmu k uplatnění zvláštní pravomoci stavebního úřadu dle § 139 stavebního zákona řádně zdůvodnil žalovaný, přičemž jeho rozhodnutí tvoří s prvostupňovým jeden celek. Správní orgány mají v posuzování existence a rozsahu vlastnického práva jen omezenou pravomoc. Správní úvaha o této otázce může nastoupit až poté, co účastníci nevyužijí možnost řešit tuto otázku u civilního soudu, přičemž správní orgán si může učinit úsudek jen na základě stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V tomto případě neexistovaly důvodné pochybnosti jen o tom, že se stavba mostu nachází na pozemku parc. č. XB v k. ú. X, a že neexistuje důkaz o tom, že by byla stavba mostu někdy vlastnický oddělena od tohoto pozemku. Závěrem žalovaný vyzval soud, aby v případě nesouhlasu s jeho závěry uvedl, kdo tedy vlastníkem stavby mostu je.
7. Osoba zúčastněná na řízení, paní A. Z., která je vlastníkem rodinného domu č. p. X v k. ú. X, uvedla, že předmětný most představuje jediný přístup k její nemovitosti, přičemž již od roku 2012 usiluje o jeho opravu, neboť je v havarijním stavu. Dále takto shrnula historický vývoj: dle dostupných dokladů byl most postaven kolem roku 1938 při celkových úpravách vodního toku H., v roce 1988 opravily most Technické služby města Rožnov pod Radhoštěm, následně se prováděly stavební úpravy na přilehlé místní komunikaci, při nichž ale nebylo vyřešeno její odvodnění, a tudíž při dešti teče voda proudem po mostě, což narušuje jeho pilíře i mostovku, která je po celé délce prasklá. Žalobce by měl most opravit, jak mu ukládá pravomocné rozhodnutí.

C) Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání.

Skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu o průběhu správního řízení

9. V roce 2014 se paní A. Z. obrátila na město Rožnov pod Radhoštěm s žádostí o opravu mostu přes H. potok, po němž vede jediná přístupová cesta k jejímu rodinnému domu (T. č. p. X). Město nechalo zpracovat odborné posouzení, z něhož vyplynulo, že údržba mostu je nedostatečná a bude třeba provést opravy spárování zdiva a křídel, jakož i podemletí levé opěry. V listopadu 2016 sdělila vedoucí odboru správy majetku města Rožnova pod Radhoštěm zástupci paní Z., že se v archivech dokumentace k mostu nenachází a nebyla ani

zjištěna žádná skutečnost nasvědčující tomu, že by mělo být vlastníkem mostu město. V prosinci 2017 podala paní Z. žalobu k Okresnímu soudu ve Vsetíně proti městu Rožnov pod Radhoštěm, kterou požadovala určit, že vlastníkem mostní konstrukce ev. č. X v k. ú. X je město Rožnov pod Radhoštěm. Následně ji však vzala zpět a soud řízení zastavil. Zpětvzetí žaloby předcházelo uzavření dohody o narovnání, v níž strany uvedly, že podle názoru soudu se předmětný most s ohledem na datum jeho vybudování (dle tvrzení paní Z. v letech 1938-1939) nikdy nestal samostatnou věcí, nýbrž je od počátku součástí pozemku, na němž stojí, a sdílí jeho osud. Paní Z. se poté obrátila na veřejného ochránce práv. Ten ve zprávě o šetření z 25. 3. 2019 shledal pochybení na straně Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm, jenž měl dle veřejného ochránce oznámení prošetřit a přijmout nápravná opatření. V návaznosti na tuto zprávu nechalo město Rožnov pod Radhoštěm v dubnu 2019 zpracovat znalecký posudek o stavebně technickém stavu a statické předmětného mostu.

10. Dne 14. 8. 2019 zahájil Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm, jakožto silniční správní úřad v působnosti speciálního stavebního úřadu řízení o nařízení nezbytných úprav podle § 137 a udržovacích prací podle § 139 stavebního zákona. Při jednání dne 5. 9. 2019 úřad oznámil účastníkům řízení, že s ohledem na právní názor vyslovený soudem bude za vlastníka mostu považovat vlastníka pozemku, na němž se most nachází, tj. žalobce, přičemž pro další užívání objektu mostu je třeba provést na něm udržovací práce a do jejich provedení jej osadit dopravní značkou zakazující vjezd vozidel nad 7 tun. Žalobce sdělil, že nesouhlasí s tím, aby mu byly jakékoli povinnosti ukládány, neboť vlastníkem mostu není.
11. Rozhodnutím ze dne 16. 9. 2019 speciální stavební úřad nařídil podle § 139 odst. 1 stavebního zákona žalobci, jakožto vlastníku stavby „*most v X na pozemku parc. č. XB v k. ú. X*“ provedení udržovacích prací. K otázce vlastnictví mostu úřad uvedl, že most postavený cca v letech 1938 až 1939 je ve vlastnictví žalobce, neboť je součástí pozemku, na němž stojí, a od počátku až do současnosti sdílí jeho osud.
12. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2020 rozhodnutí speciálního stavebního úřadu zrušil pro nedostatek věcné příslušnosti. Uvedl, že z opatřených podkladů vyplývá, že most není součástí žádné (ani účelové) pozemní komunikace, a tudíž měl o věci rozhodnout obecný stavební úřad. Speciální stavební úřad proto následně usnesením ze dne 10. 7. 2020 řízení zastavil.
13. Dne 1. 10. 2020 zahájil řízení o nařízení udržovacích prací Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm v působnosti obecného stavebního úřadu. Za vlastníka stavby označil žalobce.
14. Žalobce ve vyjádření ze dne 19. 10. 2020 své vlastnictví důrazně popřel a uvedl rozsáhlou argumentaci ke svému tvrzení, že vlastníkem mostu není.
15. Stavební úřad při jednání dne 20. 10. 2020 seznámil účastníky se svým právním závěrem, že s ohledem na právní názor vyslovený Okresním soudem ve Vsetíně při jednání dne 19. 3. 2019 považuje za vlastníka mostu žalobce, jakožto vlastníka pozemku, na němž se nachází převážná část mostu. Současně žalobce (jenž nebyl jednání přítomen) vyzval k provedení udržovacích prací.
16. Dne 13. 11. 2020 vyzval stavební úřad žalobce podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, aby ve lhůtě 45 dnů předložil doklad o podání určovací žaloby k soudu ve věci určení vlastnictví stavby mostu. Ve výzvě stavební úřad uvedl, že most slouží k příjezdu k pozemku parc. č. XA a rodinnému domu č. p. X, jeho pilíře se nacházejí na obou březích vodního toku H., a to na pozemku parc. č. X a pozemku parc. č. XA, avšak mostovka se

klene nad vodním tokem H. (pozemek parc. č. XB), přičemž most není samostatnou věcí, ale součástí pozemku, na němž je převážnou částí umístěn. Jelikož je vlastníkem pozemku parc. č. XB žalobce, je dle stavebního úřadu i vlastníkem mostu. Dále stavební úřad žalobci sdělil, že nepodá-li ve stanovené lhůtě žalobu, učiní si o vlastnictví mostu úsudek sám.

17. Žalobce na výzvu zareagoval podáním ze dne 3. 12. 2020, v němž znovu obsáhle namítal, že stavba předmětného mostu není součástí pozemku a není v jeho majetku.
18. Stavební úřad následně rozhodnutím ze dne 28. 1. 2021 nařídil žalobci provést udržovací práce ve stejném rozsahu jako předtím speciální stavební úřad. Žalobce se bránil odvoláním, které ale žalovaný zamítl.

Právní základ věci

19. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod výkon vlastnického práva *nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*. Jedním ze zákonů, které konkretizují onu míru, je právě stavební zákon, který v zájmu dosažení cíle čl. 11 Listiny znemožňuje vlastníkům, aby nechali své stavby libovolně chátrat. Podle § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona je vlastník stavby povinen *udržovat stavbu podle § 3 odst. 4 po celou dobu její existence*, přičemž dle výkladového § 3 odst. 4 stavebního zákona se údržbou stavby rozumí *stavební práce, které zabezpečují dobrý stavební stav stavby tak, aby nedocházelo k jejímu znehodnocení a aby se co nejvíce prodloužila její uživatelnost*.
20. Za účelem kontroly a vynucení uvedené povinnosti vybavil zákonodárce stavební úřady pravomocemi v rámci tzv. stavebního dozoru, upraveného v hlavě II části čtvrté stavebního zákona. K povinnosti udržovat stavbu se váže § 139 odst. 1 stavebního zákona, spadající do kapitoly „Neodkladné odstranění stavby a nutné zabezpečovací práce“, podle něhož *není-li stavba řádně udržována, může stavební úřad vlastníkově stavby nařídít zjednání nápravy*, tj. nařídít provedení tzv. udržovacích prací ve smyslu § 132 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. V § 139 odst. 1 pak ještě stavební zákon dodává, že *náklady udržovacích prací nese vlastník stavby*.
21. Využit jakéhokoli nástroje stavebního dozoru, tj. i nařízení udržovacích prací, je však stavební úřad oprávněn dle § 132 odst. 2 stavebního zákona jen ve veřejném zájmu. Výčet jednotlivých aspektů veřejného zájmu pro tyto účely obsahuje odst. 3 téhož ustanovení, podle něhož se takovým veřejným zájmem rozumí *požadavek, aby a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu, c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo, e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby*.
22. Z citované právní úpravy zcela zřejmě vyplývá, že uvedené dozorčí opatření je stavební úřad oprávněn uložit výlučně *vlastníkovi* stavby nebo pozemku. Pokud všechny dle stavebního úřadu v úvahu přicházející osoby své vlastnické právo ke zchátralé stavbě vylučují, dostává se stavební úřad do problematické situace, jako je právě tato. Žalobce tvrdí, že vlastníkem stavby mostu není, přičemž závěr stavebního úřadu a žalovaného o jeho vlastnictví postrádá zdůvodnění, a dále v rozhodnutí žalovaného chybí vypořádání námitek, které proti závěru

stavebního úřadu o jeho vlastnickém právu uplatnil, proč je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dále žalobce tvrdí, že stavební úřad, potažmo žalovaný nesplnili ani povinnost vymezit veřejný zájem, který v konkrétním případě odůvodnil zásah stavebního úřadu.

Nesrozumitelnost rozhodnutí

23. Dříve, než se soud bude zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, je třeba se vypořádat s námitkou jeho nesrozumitelnosti. Tu žalobce spatřuje v rozporu mezi jeho výrokem a odůvodněním ve vztahu k údajím o tom, na jakých pozemcích se má předmětný most nacházet.
24. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší pro vady řízení rozhodnutí, je-li nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost je natolik závažnou vadou, že k ní musí soud přihlídnout dokonce i z úřední povinnosti, neboť zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
25. Stavební úřad ve výroku rozhodnutí o nařízení udržovacích prací ze dne 28. 1. 2021 specifikoval stavbu, jíž se rozhodnutí týká, jako „most k rodinnému domu č. p. X v X (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X, XA, XB v katastrálním území X“, aniž však v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysvětlil, jak dospěl ke zjištění, že se most nachází na těchto třech pozemcích, a jakou úvahou byl veden k závěru, že vlastníkem stavby je jen vlastník jednoho z uvedených tří pozemků. V odůvodnění totiž stavební úřad uvedl jen to (viz odst. 2 na str. 3 jeho rozhodnutí), že „na základě předložených dokladů, včetně dokladů, které byly doloženy již k řízení vedenému speciálním silničním úřadem, došel stavební úřad k závěru, že vlastníkem mostu je P. M., s. p.“.
26. Žalobce v odvolání (str. 3), stejně jako předtím již ve vyjádření ze dne 16. 11. 2020 namítal, že mu nelze přiřknout vlastnictví mostu, je-li jeho pozemek parc. č. XB dotčen pouze mostovkou, zatímco stavba samotná se nachází na pozemcích parc. č. X a XA jiných vlastníků, což bylo konstatováno v protokolu o místním šetření a znaleckém posudku.
27. Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, tj. potvrdil jeho výrok včetně v něm uvedeného údaje, že se most nachází na pozemcích parc. č. X, XA a XB. V odůvodnění ale žalovaný konstatoval, že se stavba mostu nachází jen na pozemku parc. č. XB a že ve spise se nenachází žádný důkaz o tom, že by se most nacházel i na pozemcích parc. č. X a XA. Na námitku žalobce, že tato skutečnost vyplývá z protokolu o místním šetření a znaleckého posudku žalovaný nijak nereagoval.
28. Nesrozumitelností rozhodnutí judikatura rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto (nesrozumitelnost projevu vůle správního orgánu), či zmatečné výroky vnitřně rozporuplné. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 24/2005-55).
29. Výrok rozhodnutí odvolacího orgánu je vždy nutné číst v souvislosti s výrokem rozhodnutí prvostupňového. V posuzovaném případě tedy žalovaný výrokem napadeného rozhodnutí potvrdil, že se žalobci nařizuje provedení udržovacích prací na mostě, který se nachází

na pozemcích parc. č. X, XA a XB (takto byl předmět udržovacích prací ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu identifikován), avšak v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se tento most nachází výlučně na pozemku parc. č. XB. Ve smyslu, v jakém judikatura nesrozumitelnost pojímá, je tedy napadené rozhodnutí skutečně nesrozumitelné, neboť mezi jeho výrokem a odůvodněním panuje rozpor. Dospěl-li žalovaný k závěru, že se most nachází výlučně na pozemku parc. č. XB, měl v tomto ohledu změnit podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu výrok rozhodnutí stavebního úřadu, tj. vypustit z něj údaj o tom, že se tento most nachází i na pozemcích parc. č. X a XA. Současně byl však v takovém případě žalovaný povinen vypořádat se s odvolací námitkou, že z protokolu o místním šetření a znaleckého posudku vyplývá právě to, že se most (jeho pilíře) nacházejí na pozemcích parc. č. X a XA. Ponechal-li ale žalovaný výrok rozhodnutí stavebního úřadu beze změny, učinil rozhodnutí nesrozumitelným. Žalobní bod je tak důvodný.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

30. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce zejména v absenci vypořádání se s námitkami proti závěru stavebního úřadu o tom, že je žalobce vlastníkem předmětného mostu.
31. Žalobci lze přisvědčit v tom, že zjištění vlastníka stavby, na níž nařizuje stavební úřad provedení udržovacích prací, je z hlediska zákonnosti takového opatření klíčové. Ukládání opatření v rámci stavebního dozoru osobě, která zjevně není vlastníkem věci, je dokonce v judikatuře kvalifikováno jako vada řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 184/2015-188). Závěr o tom, kdo je vlastníkem věci tudíž musí být v rozhodnutí o uložení udržovacích prací náležitě odůvodněn.
32. Jak vyplývá z výše shrnutého obsahu správního spisu, žalobce se od počátku řízení usilovně bránil závěru, že by mohl být vlastníkem předmětného mostu. Již v podání ze dne 19. 10. 2020 argumentoval tím, že na základě rozhodnutí Ministerstva zemědělství z roku 2011 je jen správcem toku H. potok a není a nikdy nebyl vlastníkem předmětného mostu, přičemž o opaku nerozhodl soud. Vysvětloval, že právo hospodařit má dle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, jen s určeným majetkem státu, avšak tuto stavbu v majetku neeviduje. Vykonává správu povodí a není oprávněn vykonávat údržbu a realizaci dopravních staveb s výjimkou lávek a mostních objektů sloužících vodním dílům, což však není tento případ. Tvzení o vybudování mostu v letech 1938-39 označil za nedoložené. Sám naopak doložil jednak dokument, z něhož má vyplývat, že byl v roce 1931 realizován projekt, v jehož rámci měly být veškeré lávky přes vodní tok v oblasti T. a H. odstraněny, dále snímek z pozemkového mapování z roku 1967, na němž není tento most, na rozdíl od ostatních v dané oblasti, evidován, dále poukázal na tvrzení paní Z. o opravě mostu Technickými službami města Rožnova pod Radhoštěm v roce 1988, jakož i na skutečnost, že most je postaven na pozemcích jiných vlastníků, parc. č. XA a X, zatímco pozemek v majetku žalobce je dotčen jen mostovkou. Most označil za samostatnou věc, kterou nelze přiřknout jemu s odůvodněním, že je součástí pozemku nadto nachází-li se na pozemcích tří různých vlastníků. Dále podrobně popsal úpravu přechodu majetku ze zaniklé Zemědělské vodohospodářské správy a vyslovil domněnku, že majetek, který po transformaci této organizace nepřešel výslovně na konkrétní státní podnik, je ve vlastnictví obce či státu, popř. osoby, jíž slouží jako přístup k nemovitosti.

33. Následně neméně podrobně reagoval na výzvu stavebního úřadu k podání určovací žaloby podáním ze dne 3. 12. 2020. Stavebnímu úřadu v něm vytkl, že se nevyjádřil ke skutečnostem uvedeným v jeho předchozích podáních. Akcentoval, že se stavba nachází na třech pozemcích tří různých vlastníků, tudíž jej nelze bez dalšího označit za vlastníka. Dále vyjádřil názor, že i pokud byl most skutečně zbudován ve 30. letech 20. století, tj. za platnosti zásady *superficies solo cedit*, upravené v ABGB, není tato zásada použitelná, neboť z rozsudků Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2791/2017 či 22 Cdo 21285/2011 vyplývá, že od účinnosti občanského zákoníku z r. 1950 se stavby, které byly součástí pozemku, staly zase samostatnými předměty právních vztahů, přičemž uvažovat nelze ani o opětovném splnutí stavby s pozemkem od 1. 1. 2014 v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku. Rovněž žalobce poukázal na oprávnění stavebního úřadu činit si vlastní úsudek o vlastnickém právu jen v případě nebezpečí z prodlení dle § 142 odst. 4 stavebního zákona, které ale neexistovalo, neboť most je provozuschopný. Výzva k podání určovací žaloby byla dle žalobce namístě, avšak neměla být adresována jemu, neboť mu nesvědčí naléhavý právní zájem na jejím podání (není stavbou mostu ohrožen).
34. Stavební úřad sice obsah žalobcových vyjádření do svého rozhodnutí doslovně zkopíroval, na žádný z argumentů ale nereagoval a nechal je zcela bez povšimnutí.
35. Ignorování svých námitek žalobce v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu namítal a znovu v něm své argumenty zopakoval. Žalovaný ale zcela shodně jako stavební úřad věnoval drtivou část napadeného rozhodnutí pouhé reprodukci obsahu správního spisu, k níž žádný vlastní komentář nepřipojil. Jediné hodnotící úvahy se nacházejí na str. 7 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že „*stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí podrobně popsal.....jakými úvahami stavební úřad dospěl k závěru, že odvolatel je vlastníkem (rep. osobou s právem hospodaření s majetkem ČR) stavby a tedy povinnou osobou k provedení udržovacích prací,*“ a dále téžte odstavci „*stavební úřad označil povinnou osobu, kterou je vlastník stavby, na základě dostupných zjištění a dokladů a svou úvahu ohledně tohoto zjištění přezkoumatelně odůvodnil.*“ Dále žalovaný uvedl, že v odvolání napadeném rozhodnutí byly uvedeny kromě důvodů výroku a podkladů i úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků.
36. Krajský soud ale shodně s žalobcem nic z toho v rozhodnutí stavebního úřadu nenalezl. Již výše v odst. 25 rozhodnutí stavebního úřadu citovanou větu, že „*na základě předložených dokladů, včetně dokladů, které byly doloženy již k řízení vedenému speciálním silničním úřadem, došel stavební úřad k závěru, že vlastníkem mostu je P. M., s. p.*“, nelze v žádném případě hodnotit jako uvedení úvah, jimiž se stavební úřad řídil při hodnocení podkladů, ani jako přezkoumatelné vysvětlení vlastního závěru o vlastnictví mostu. Pouze s ohledem na obsah protokolu o jednání ze dne 20. 10. 2020 lze usoudit, že stavební úřad považoval za stěžejní právní názor Okresního soudu ve Vsetíně, sdělený účastníkům daného soudního řízení o určení vlastnictví dne 19. 3. 2019. Stavební úřad ale ignoreval zcela relevantní námitku žalobce, že tento názor není vtělen do závazného soudního rozhodnutí, a tudíž není nijak relevantní.
37. V rozhodnutí stavebního úřadu se nenachází žádná přezkoumatelná úvaha ani o tom, proč stavební úřad z trojice vlastníků pozemků parc. č. X, XA, XB označil za vlastníka mostu výlučně žalobce. Náznak takové úvahy lze nalézt jedině ve výzvě ze dne 13. 11. 2020 (viz výše), v níž stavební úřad uvedl, že pilíře mostu se nacházejí na obou březích vodního toku H., a to na pozemku parc. č. X a pozemku parc. č. XA, avšak mostovka se klene nad vodním tokem H. (pozemek parc. č. XB), a dále, že stavba mostu není v právním smyslu samostatnou

věcí, nýbrž je součástí věci hlavní, tj. součástí pozemku, na němž je převážnou částí umístěna. Implicitně lze pak dovodit, že za převážnou část mostu považoval stavební úřad mostovku, neboť za vlastníka mostu označil žalobce, jakožto vlastníka pozemku parc. č. XB, nad nímž se mostovka klene. Ani z této argumentace (nadto se nenacházející v textu rozhodnutí) ale není zřejmé, o jakou právní normu stavební úřad svůj závěr opřel, tj. z jaké právní normy lze dovodit, že vlastníkem stavby nacházející se na třech pozemcích je jen ten, na jehož pozemku se nachází její převážná část.

38. K námitkám žalobce stavební úřad v posledním odstavci svého rozhodnutí uvedl jen to, že jej vyzval k podání určovací žaloby, kterou ale žalobce nepodal. Při tom ale stavební úřad ignoroval veškeré námitky žalobce směřující proti výzvě k podání této žaloby. Žalobce ve vyjádření k výzvě stavebního úřadu uvedl řadu důvodů, pro které má za to, že není tím správným subjektem, který měl být k podání určovací žaloby vyzván, a to s ohledem na svou argumentaci vyvracející možnost existence jeho vlastnického práva a na skutečnost, že mu nesvědčí právní zájem na podání takové žaloby. Stavební úřad však na tyto důvody vůbec nijak nereagoval.
39. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu *uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*
40. Tvzení žalovaného, že rozhodnutí stavebního úřadu naplňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu neodpovídá skutečnosti. Odvolací námitka tak byla zcela důvodná. Toto rozhodnutí totiž ke klíčové otázce určení vlastníka neobsahuje žádné úvahy svědčící o naplnění zásady volného hodnocení důkazů ani vypořádání se s vyjádřeními žalobce.
41. K odvolací námitce žalobce, že není vlastníkem mostu, žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že jde o námitku občanskoprávní, přičemž stavební úřad postupoval v souladu s § 57 správního řádu a § 142 odst. 4 stavebního zákona tak, že vyzval žalobce, aby uplatnil svou námitku u soudu prostřednictvím negativní určovací žaloby, tj. žaloby na určení, že není vlastníkem předmětného mostu, a poučil jej o následcích nepodání žaloby ve stanovené lhůtě. Jelikož žalobce určovací žalobu nepodal, postupoval dle žalovaného stavební úřad v souladu s § 57 odst. 2 správního řádu a učinil si o otázce vlastnictví mostu úsudek sám. Dále žalovaný uvedl, že nepochybně zjištěnou skutečností je, že most je zakreslen v katastrální mapě na pozemku parc. č. XB a součástí spisu není žádný relevantní doklad, např. geometrický plán, který by prokazoval, že se tento most nachází i na pozemcích parc. č. X a XA. O odvolací argumentaci žalobce žalovaný uvedl, že tato „*byla formulována v rovině úvah a tvrzení odvolatele bez relevantních důkazů*“.
42. Nevypořádání odvolacích námitek, tj. absence jedné z náležitostí § 68 odst. 3 správního řádu, což v případě odvolacího rozhodnutí znamená nevyčerpání celého předmětu odvolání, je dle konstantní judikatury jedním z typových případů zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Vždy je však nezbytné posuzovat individuálně případ od případu, neboť některé typové nedostatky odůvodnění nemusí působit nepřezkoumatelnost rozhodnutí za každých okolností. V případě vypořádání se s odvolacími námitkami dospěla judikatura k závěru, že postačuje, aby bylo z rozhodnutí zřejmé, jaký má správní orgán náhled na ty aspekty dané věci, na které poukázali ve svých podáních účastníci, tedy proč považuje jejich námitky za liché, mylné a provedenými důkazy vyvrácené (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53,

ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84), přičemž ale postačuje, pokud se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami, není třeba, aby reagoval na každou větu odvolatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).

43. Krajský soud souhlasí s žalobcem, že rozhodnutí žalovaného v žádném případě výše uvedené judikaturní požadavky nenaplnuje, neboť žalovaný se nevěnoval ani základním námitkám žalobce. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že se ve spise nachází důkazy o tom, že pilíře mostu stojí na pozemcích parc. č. X a XA, a to protokol o místním šetření a znalecký posudek Ing. S. B., Ph.D. č. X ze dne 28. 7. 2019, přičemž i stavební úřad ve výzvě k podání určovací žaloby ze dne 13. 11. 2020 uvedl, že most se nachází na všech třech pozemcích. Žalovaný sice konstatoval, co zjistil z katastrální mapy, nevysvětlil však, proč by měl být tento evidenční stav, obzvláště vyplývající jen ze zakreslení v mapě, nadřazen stavu faktickému, zjištěnému při místním šetření. Žalovaný se nevypořádal ani s námitkami žalobce, že tvrzení o zbudování mostu ve 30. letech 20. století není nijak doloženo a že ani na základě snímku z pozemkového mapování vykazující stav koncem roku 1967 není most v daném místě na rozdíl od jiných evidován, což svědčí závěru, že most nebyl státní stavbou. Dále se žalovaný nevypořádal s námitkou, že předmětný most nefiguruje v soupisech majetku, který žalobce rozhodnutími Ministerstva zemědělství přebíral po Zemědělské vodohospodářské správě, což je jeden z argumentů vylučujících žalobcovo vlastnické právo (resp. právo hospodaření). Žalovaný se rovněž nevypořádal s námitkami, že stavební úřad pochybil, vyzval-li k podání určovací žaloby žalobce, neboť jednak vyslovil nesprávný závěr o tom, že stavba mostu je součástí pozemku, dále proto, že uzavření dohody o narovnání mezi paní Zátopkovou a městem v řízení u Okresního soudu ve Vsetíně nemá žádnou relevanci ani právní závaznost a nevylučuje možnost, že je jeden z účastníků tohoto řízení skutečně vlastníkem stavby, a dále proto, že žalobci nesvědčí naléhavý právní zájem na podání určovací žaloby, neboť není subjektem, který by byl nejistotou daného právního vztahu bezprostředně ohrožen.
44. Přijmout nelze ani hodnocení rozsáhlého právního rozboru žalobce k uvedené problematice v odvolání jako pouhé „úvahy bez důkazů“. Žalobce v žalobě trefně namítl, že polemika s právním závěrem se nutně z povahy věci vede v rovině argumentační, tj. v rovině tvrzení a úvah, jakož i to, že v daném řízení nenesl důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že není vlastníkem mostu, nýbrž to byl stavební úřad, kdo byl povinen svůj závěr o vlastnictví mostu řádně zdůvodnit a podložit, což se nestalo. Žalobce v odvolání předestřel právní argumenty k závěru, že most není součástí pozemku ani z pohledu veřejného práva, tj. jako součást účelové komunikace, ani z pohledu práva soukromého, neboť i v případě, že by byl skutečně zbudován za účinnosti ABGB a platnosti zásady superficies solo cedit, stal by se stejně nejpozději k 1. 1. 1951 samostatnou věcí (což podložil citací z judikatury Nejvyššího soudu), jejíž právní osud by se s právní osudem pozemku nutně rozešel. Žalovaný se však této argumentaci odmítl věnovat s neakceptovatelným zdůvodněním, že se jedná o pouhé názory bez důkazů.
45. Důvodný je i druhý žalobní bod týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, spočívající v absenci zdůvodnění existence veřejného zájmu ve smyslu § 132 odst. 3 stavebního zákona. Jak soud uvedl výše v odst. 21, lze nástroje stavebního dozoru využít dle § 132 odst. 2 stavebního zákona jen ve veřejném zájmu, jehož relevantní aspekty jsou vyjmenovány v odst. 3 téhož ustanovení. Logicky je tak třeba, aby stavební úřad vysvětlil, o který z aspektů veřejného zájmu se v konkrétní věci jedná a proč

tomu tak je. Žalobce má však pravdu v tom, že stavební úřad této povinnosti nedostál a o veřejném zájmu na nařízení udržovacích prací na předmětném mostě není v jeho rozhodnutí ani zmínka, jakož i v tom, že žalovaný sice identifikoval relevantní aspekty veřejného zájmu, avšak uvedl k nim pouze to, že veřejný zájem byl prokázán na základě dokumentů popisujících stavebně technický stav stavby mostu a možnosti nápravy, což nijak blíže nerozvedl. Jakkoli je zřejmé, že zmíněnými dokumenty měl žalovaný na mysli znalecké posudky, k přezkoumatelnosti závěru žalovaného schází odkaz na konkrétní pasáž konkrétního dokumentu, jež by svědčila pro závěr, že most s ohledem na svůj stavebně technický stav skutečně ohrožuje životy a zdraví osob nebo zvířat ve smyslu § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona (obzvláště pokud žalovaný výslovně uvedl, že se nejedná o případ existujícího nebezpečí z prodlení ve smyslu § 142 odst. 4 stavebního zákona), popř. že je v posuzovaném případě dán veřejný zájem ve smyslu § 132 odst. 3 písm. d) nebo e) stavebního zákona.

46. Žalobce však nemá pravdu pouze v tom, že by z hlediska existence veřejného zájmu ve smyslu § 132 odst. 3 stavebního zákona bylo jakkoli relevantní, zda se jedná o most užívaný širokou veřejností nebo jediným vlastníkem přilehlé nemovitosti.

D) Závěr

47. S ohledem na konstatovanou nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí a zejména jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nezbylo soudu než napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. mu vrátit věc k dalšímu řízení.
48. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že občanskoprávní námitky, které se týkají existence nebo rozsahu vlastnických nebo jiných věcných práv, překračují pravomoc stavebního úřadu, avšak pro zdárný průběh řízení je třeba je vypořádat. Vyloučení působnosti stavebního úřadu u námitek týkajících se existence nebo rozsahu vlastnických nebo jiných věcných práv (viz § 89 odst. 6, § 94n odst. 4, § 94w odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona) ale není absolutní. Stavební úřad pouze není oprávněn učinit si o takové námitce vlastní úsudek ihned poté, co nedošlo k dohodě o ní. Jestliže stavebním úřadem vyzvaní účastníci ve stanovené lhůtě neuplatní u soudu žalobu, si pak již tento úsudek stavební úřad učinit může, resp. musí (judikatura v této souvislosti hovoří o tzv. „přelévání“ pravomocí, které spočívá v tom, že ani u námitek, které překračují pravomoc stavebního úřadu nelze bez dalšího konstatovat, že je pravomoc stavebního úřadu zcela vyloučena, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52, č. 1602/2008, a dále rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2018, č. j. 29 A 66/2016-147). Pro úplnost je třeba zmínit, že výjimku v popsaném postupu představuje jen § 142 odst. 4 stavebního zákona vztahující se právě i k nutným udržovacím pracím, avšak jen tehdy, hrozí-li nebezpečí z prodlení. Tehdy si stavební úřad může učinit úsudek i bez odkazu na soud. Taková situace ale v posuzovaném případě dle žalovaného nenastala.
49. Po procesní stránce současný stavební zákon upravuje postup stavebního úřadu v případě občanskoprávních námitek pouze částečně a ve zbytku je zapotřebí subsidiárně použít správní řád (§ 57 a § 64).
50. V posuzovaném případě není pochyb o tom, že sporná otázka vlastnického práva k předmětné stavbě je předběžnou otázkou, a tudíž stavební úřad nepochybil, pokud hledal její řešení předně s využitím postupu podle § 57 a § 64 správního řádu, dospěl-li k závěru, že

nebezpečí z prodlení ve smyslu § 142 odst. 4 stavebního zákona nehrozí. Pokud ale tento postup nevedl ke kýženému výsledku, byl stavební úřad povinen o této předběžné otázce „rozhodnout“ sám. Pro svůj úsudek však byl povinen vyhodnotit relevantnost žalobcových námitek, a ne jej bez zřetele k těmto námitkám označit za vlastníka předmětného mostu více méně kontumačně, jak žalobce v žalobě důvodně namítá.

51. Žalovaný se v dalším řízení vyvaruje všech výše vytknutých nedostatků. V první řadě řádně vyjasní, zda chátrání stavby ohrožuje veřejný zájem definovaný pro tyto účely v § 132 odst. 3 stavebního zákona a svou úvahu v rozhodnutí vyjádří. Dospěje-li žalovaný k závěru, že tomu tak je, řádně zjistí skutkový stav a na jeho základě zaujme právní stanovisko k otázce, zda je most samostatnou věcí nebo součástí pozemku. Dospěje-li k závěru, že se jedná o samostatnou věc, zaujme řádně odůvodněný právní názor k otázce, kdo by měl být jeho vlastníkem, přičemž řádně odůvodněným je v podmínkách posuzované věci zejména takový právní názor, který odolá argumentům osoby, kterou stavební úřad za vlastníka považuje, avšak ta má názor opačný. Následně využije postupu dle § 57 a § 64 správního řádu, přičemž nebude-li soudem v občanskoprávním řízení určeno, kdo je vlastníkem mostu, vtělí svůj přezkoumatelný závěr o vlastnictví do rozhodnutí. Dospěje-li naopak k závěru, že je most součástí pozemku, pak na základě řádně zjištěného skutkového stavu určí, o který pozemek/pozemky se jedná a v závislosti na tom si udělá předběžný úsudek o tom, kdo by měl vlastníkem být. Následně využije postupu dle § 57 a § 64 správního řádu, přičemž nebude-li soudem v občanskoprávním řízení určeno, kdo je vlastníkem mostu, přičemž do svého rozhodnutí opět namísto přepisování podání účastníků a zevrubného popisu průběhu řízení vtělí své skutkové a právní úvahy. Právním názorem soudu je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

E) Náklady řízení

52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které k hájení svého práva před soudem účelně vynaložil. Náklady žalobce ve výši 3 000 Kč tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
53. O náhradě nákladů řízení osoby na řízení zúčastněné rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle nějž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však této osobě v řízení žádné povinnosti neukládal.

Poučení:

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

Olomouc 22. 2. 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzje M. Ch.