



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci

žalobce: **Ing. J. R.**

proti

žalovanému: **Městský úřad Náchod**
se sídlem Masarykovo náměstí 40, 547 01 Náchod

řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Určuje se, že zásah žalovaného spočívající ve sdělení ze dne 7. 5. 2019, byl nezákonný.
- II. Krajský soud zakazuje žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobce na spravedlivý proces spočívajícího v účasti žalobce ve správním řízení vedeném dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a přikazuje žalovanému, aby na podnět žalobce ze dne 14. 4. 2019 reagoval postupem souladným s ust. § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2 000 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobce je vlastníkem pozemku p.p.č. X v k.ú. X, ke kterému obdržel v červnu 2017 územní rozhodnutí o umístění stavby. Na jaře 2017 byla na přiléhajícím pozemku p.č. X (lesní pozemek) započata stavba lanového parku. Žalobce nebyl účastníkem žádného řízení, a proto

zaslal žalovanému žádost o sdělení, na základě čeho je lanové centrum provozováno. Po tomto dotazu bylo žalobci zasláno oznámení o zahájení správního řízení, ke kterému podal včasné námitky. Jelikož na svém pozemku žalobce v dané době nebydlel a pouze zahájil výstavbu rodinného domu, domluvil se s provozovatelem lanového centra (V. Š.) za účasti žalovaného, že lanové centrum bude provozováno pouze do 31. 12. 2018.

2. Dne 27. 7. 2017 bylo rozhodnutím č.j. MUNAC47816/2017 rozhodnuto o změně využití území na části p.p.č. X s tím, že bylo povoleno užívat lesní pozemek pro provoz přírodního lanového centra na dobu dočasnou do 31. 12. 2018.
3. Dne 20. 12. 2018 bylo žalobci doručeno rozhodnutí žalovaného o změně využití území č. 3700/2018-1 s tím, že provoz lanového centra byl prodloužen do konce roku 2025. Žalobce v dané věci nebyl dříve nijak vyzooměn, proto podal včasné odvolání. K místnímu šetření se žalobce následně nemohl dostavit a požádal o jeho přeložení. Žalovaný nerozhodl ani autoremedurou, ani nepředložil spis odvolacímu správnímu orgánu. Dne 18. 2. 2019 vzal p. Š. svůj návrh zpět, proto žalovaný dne 22. 2. 2019 vydal rozhodnutí č. 45/2019-6, kterým rozhodnutí č. 3700/2018-1 zrušil a řízení zastavil z důvodu zpětvzetí.
4. V dubnu 2019 bylo lanové centrum opětovně otevřeno a provozováno, žalobce proto podal žalovanému dne 14. 4. 2019 podnět ke správní exekuci na odstranění stavby. Dle sdělení ze dne 7. 5. 2019 žalovaný shledal tento podnět nedůvodný. Své stanovisko odůvodnil tak, že: *„Městský úřad v Náchodě nebyl příslušný k uvedenému rozhodnutí, a tudíž se pravděpodobně jedná o nicotné rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. V době vydání územního rozhodnutí nebyl tento právní názor stavebnímu úřadu znám. V této skutečnosti považujeme za vhodné dodat, že právní názory se neustále vyvíjí. Vzhledem k tomu, že nadřízené orgány mají vyjma dalších působností v náplni metodicky vést stavební úřady, došlo z naší strany ke změně názoru týkajícího se povolení předmětného záměru.“*
5. Žalobce zdůraznil, že byl na základě prvního rozhodnutí v dobré víře, že uvedený lanový park bude na sousedním pozemku umístěn pouze do konce roku 31. 12. 2018. Žalovaný neurčitě uvedl, že změnil názor a původní rozhodnutí je pravděpodobně nicotné, aniž by uvedl konkrétní důvody. Žalobce presumoval správnost původního rozhodnutí a očekával, že stavba bude po 31. 12. 2018 odstraněna. Na místo toho bylo vydáno pouze sdělení, které není rozhodnutím a žalobce se proti němu nemůže bránit ani uplatnit námitky v rámci stavebního řízení. Nad to, prohlášením nicotnosti rozhodnutí byl žalobci odebrán případný exekuční titul a již se nemůže domáhat vyklizení pozemku. Žalovaný se tak vyhnul své povinnosti nařídít exekuci a žalobce nemá možnost jakkoli ochránit své vlastnické právo a právo na soukromí.
6. Ve sdělení žalovaného ze dne 17. 5. 2019 spatřuje žalobce nezákonný zásah do jeho práv, kdy byl zbaven možnosti v dané věci podat námitky a bránit svá procesní práva. Žalovaný považuje své vlastní rozhodnutí za nicotné, ale nevyporádává se s důsledky tímto rozhodnutím založených vztahů mezi účastníky.
7. V doplnění žaloby ze dne 29. 6. 2020 žalobce uvedl, že obdržel usnesení žalovaného ze dne 15. 6. 2020 o tom, že žalobce není účastníkem řízení o dočasném odnětí pozemku z plnění funkce lesa.
8. Žalobce se domáhal určení nezákonnosti zásahu, případně aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušení práva žalobce na spravedlivý proces a ochranu vlastnického práva a soukromí; dále se domáhal, aby soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného č. 3585/2017-1 není nicotné, a nařídil odstranění stavby lanového parku.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že dne 26. 6. 2017 obdržel žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území (provoz lanového parku) na p.p.č. X v katastrálním území X. V rámci územního řízení žalobce podal námitky týkající se mj. možných imisí pohledem a hlukem,

jelikož lanový park přímo sousedí s pozemkem ve vlastnictví žalobce. Následně bylo mezi žadatelem a žalobcem dohodnuto, že v tomto rozsahu bude lanový park užíván do 31. 12. 2018. Po tomto termínu bude prostor pro lanový park posunut dále od pozemku žalobce (s odkazem na str. 34-36 spisového materiálu sp. zn. 7467/2017).

10. Dne 27. 7. 2017 stavební úřad vydal územní rozhodnutí č. 3585/2017-1, kdy výrokem č. 1 povolil změnu využití části p.p.č. X, spočívající v užívání lesního pozemku pro provoz přírodního lanového centra, a to na dobu do 31. 12. 2018. Dne 19. 10. 2018 žalovaný obdržel žádost o změnu územního rozhodnutí o změně využití území, spočívající v prodloužení dočasnosti do 31. 12. 2025. Dne 19. 12. 2018 stavební úřad vydal územní rozhodnutí č. 3700/2018-1, kdy žádosti vyhověl. Dne 3. 1. 2019 podal žalobce proti územnímu rozhodnutí odvolání. Jelikož se žalobce nemohl zúčastnit nařízeného místního šetření, správní orgán po zvážení všech okolností rozhodl dle § 87 správního řádu a dne 22. 2. 2019 v autoremeduře odvolání žalobce vyhověl a předmětné územní rozhodnutí ze dne 19. 12. 2018 zrušil. Zároveň na základě zpětvzetí žádosti ze dne 18. 2. 2019 usnesením územní řízení zastavil. Dne 15. 4. 2019 žalobce podal podnět k výkonu rozhodnutí. Žalovaný v reakci na tento podnět vydal sdělení ze dne 7. 5. 2019, kde uvedl, že podnět neshledal důvodným.
11. Žalovaný poukázal na akreditovaná školení pořádaná nadřízenými orgány, na kterých konzultoval správný postup pro provoz lanového parku na lesním pozemku. Z uvedených školení vyplynul názor, že přírodní lanové parky nespádají do kompetence stavebního úřadu, resp. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Využitím lesního pozemku nedochází ke změně druhu pozemku ani ke změně využití pozemku jako lesního pozemku pro plnění funkcí lesa. Z uvedených názorů vyplývá, že stavební úřad vydal část (výrok 1) rozhodnutí č. 3585/2017-1, přestože k němu nebyl příslušný. Jelikož již uplynuly účinky tohoto výroku, již neexistoval žádný právní vztah a správní orgán dále nepostupoval dle § 77 správního řádu. Dne 6. 5. 2019 stavební úřad obdržel odpověď Ministerstva pro místní rozvoj, která uvedený názor potvrzuje.
12. V současné době žalovaný vede správní řízení dle lesního zákona. Doposud nebylo rozhodnuto, zda dochází či nedochází k omezení funkcí lesa na části p.p.č. X. Na uvedeném pozemku se nachází stavba mobilního domku, povolená výrokem č. 2 rozhodnutí č. 3585/2017-1.
13. Žalovaný doplnil argumentaci tím, že právní názory se neustále vyvíjejí. V této souvislosti lze uvést např. typy staveb obsažených v § 79 stavebního zákona, kdy pro některé stavby bylo vyžadováno projednání se stavebním úřadem, a novelou zákonodárci rozhodli o možnosti provádění staveb bez tohoto projednání. Dle uvedeného taktéž docházelo k situacím, kdy stavba byla stavebním úřadem povolena a nyní stavební úřad sdělí, že identická stavba projednání nevyžaduje. Tento postup je dle žalovaného obdobný i u vývoje právních názorů. V případě, že žalobce se s účelem užívání pozemku v sousedství jeho stavby neztotožňuje, mohl se takovému funkčnímu využití účinně bránit již v procesu územního plánování. Obyvatelé obce si musí svá práva střežit včas. Při projednání územního plánu Náhod pořizovatel neobdržel žádné námítky ani připomínky od žalobce.

III. Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud přezkoumal postup správního orgánu v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť byly splněny podmínky dle § 51 s.ř.s. Soud rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; o nezákonnosti zásahu rozhodl, když vycházel ze skutkového a právního stavu v době zásahu.

A) Skutkový stav

15. Ze správního spisu soud zjistil, že **žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území** a umístění stavby byla podána žadatelem V. Š. **dne 26. 6. 2017**. Dne 7. 7. 2017 vydal správní orgán (žalovaný) oznámení o zahájení územního řízení; mezi účastníky tohoto řízení zahrnul též žalobce. Žalobce podal námitky proti záměru o změně využití území – kromě námitek uvedl, že je ochoten s provozovatelem lanového centra jednat a najít kompromisní řešení. Na plánu katastrální mapy je vyšrafovaná část pozemku lanového centra s ručně vepsanou poznámkou „Od září 2018 bude zrušeno (odstraněno) lanové centrum ve vyznačeném prostoru.“ Na listině je dále text „*Převzata dne 25. 7. 2017 od p. R. podpis*“.
16. Dne 27. 7. 2017 vydal žalovaný územní **rozhodnutí č. 3585/2017-1**, kde výrokem č. 1 povolil změnu ve využití části pozemku p.č. X spočívající ve využívání lesního pozemku pro provoz přírodního lanového centra na dobu dočasnou do 31. 12. 2018. Druh pozemku se nezměnil. Výrokem č. 2 žalovaný povolil umístění stavby – mobilního domku a mobilního WC na tomtéž pozemku.
17. Odůvodnění územního rozhodnutí obsahuje mimo jiné vysvětlení, že „*námitce týkající se narušování soukromí (imise pohledem a imise hlukové) bylo vyhověno podmínkou č. 1 tohoto rozhodnutí a to omezením platnosti povolení změny využití území části p.p.č. X katastrální území X, tak jak bylo dohodnuto mezi žadatelem a vlastníkem p.p.č. X katastrální území X, do 31. 12. 2018. V současné době se na pozemku účastníka řízení (p.p.č. X) nenachází žádná stavba sloužící k rodinnému bydlení. (...) v období provozu přírodního lanového centra (v termínu do 31. 12. 2018) bude na uvedeném pozemku (p.p.č. X) probíhat stavební činnost na základě výše uvedeného stavebního povolení. Z uvedených důvodů došlo k dohodě mezi žadatelem a účastníkem řízení (p. R.) a námitce bylo vyhověno podmínkou č. 1 tohoto rozhodnutí.*“
18. Dne **19. 10. 2018** podal žadatel **žádost o změnu rozhodnutí** o změně využití území spočívající ve změně výroku č. 1 – prodloužení dočasnosti do 31. 12. 2025. Z přiloženého plánu změny využití části území je patrné zmenšení využití plochy lanového parku a vzdálenost 16 – 30 m od hranice pozemku žalobce. V doplněném textu žádosti je uvedeno, že došlo ke změně plochy, aby nebyla vedle sousedního pozemku. Nejbližší využitý strom bude vzdálen 16 metrů od sousedního pozemku, pohledové imise budou řešeny stínící tkaninou.
19. Žalovaný vydal dne 7. 11. 2018 oznámení o zahájení řízení o změně územního rozhodnutí a nařídil místní šetření na 27. 11. 2018. Z přehledu odeslaných zásilek je zřejmé, že žalovaný toto oznámení žalobci odeslal, ale u stavu zásilky je zapsáno „vráceno – adresa nedostatečná“. Vracená zásilka však ve správním spise založená není. Dne 19. 12. 2018 vydal žalovaný **rozhodnutí č. 3700/2018-1**, které žalobci doručil 20. 12. 2018. Tímto rozhodnutím vymezil správní orgán dočasnost přírodního lanového centra do 31. 12. 2025. V tomto rozhodnutí sice označil jako účastníka řízení též žalobce, ale v odůvodnění se nikterak nevyjadřoval k možným zásahům do jeho vlastnického práva.
20. Dne 3. 1. 2019 podal žalobce proti rozhodnutí odvolání, ve kterém předně namítá, že nebyl vyrozuměn o zahájení správního řízení. Z toho důvodu navrhl zrušit napadené rozhodnutí.
21. Dne 18. 2. 2019 žadatel správnímu orgánu oznámil, že žádost ze dne 19. 10. 2018 o změnu rozhodnutí č. 3585/2017-1 ze dne 27. 7. 2017 bere zpět. Dne 22. 2. 2019 vydal žalovaný **rozhodnutí a usnesení č. 45/2019-6**, kde vyhověl odvolání žalobce – a zrušil rozhodnutí č. 3700/2018-1 ze dne 19. 12. 2018, dále usnesením zastavil řízení o žádosti o prodloužení dočasnosti lanového parku pro zpětvzetí žádosti.
22. Na základě podnětu žalobce ze dne 14. 4. 2019 domáhajícího se výkonu rozhodnutí č. 3585/2017-1, vydal žalovaný sdělení ze dne 7. 5. 2019. V něm uvádí shodnou argumentaci jako ve vyjádření v žalobě, proto jej soud nebude na tomto místě již citovat.

23. Aktuálně probíhá v předmětné věci správní řízení o žádosti podle zákona o lesích. Žalovaný usnesením ze dne 15. 6. 2020 rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem správního řízení o dočasném odnětí pozemku plnění funkcí lesa (týkající se části pozemku p.č. X).

B) Právní posouzení

24. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná, jsou-li současně splněny podmínky vymezené v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65 (publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Podle něj žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Všechny uvedené podmínky musí být naplněny kumulativně. Poslední z uvedených podmínek se neuplatní v případě, že se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti již ukončeného trvajících zásahu – tedy ani v právě projednávané věci.
25. Krajský soud předně posoudil, že všechny výše uvedené podmínky byly u předmětné žaloby splněny. Žalobce je vlastníkem přímo sousedícího pozemku s pozemkem, jehož využití bylo řešeno územním rozhodnutím, aktuálně správní orgán aproboval, že územní rozhodnutí pro změnu využití pozemku není třeba. Tímto faktickým rozhodnutím správního orgánu byl tak žalobce přímo dotčen, neboť se nemohl k věci vyjádřit (rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, sp. zn. 10 Ca 381/2007). Žaloba je proto přípustná.
26. Pro posouzení žaloby je nutné zodpovědět několik vzájemně podmíněných otázek. Předně je třeba vyjasnit právní úpravu týkající se zřizování přírodních lanových center a to, zda záměr lanového parku vyžadoval územní rozhodnutí žalovaného, tj. zahrnutí žalobce do územního řízení. Odpovědí na první otázku lze poté vyjasnit i rozporovanou nicotnost rozhodnutí č. 3585/2017-1, a s tím související požadavek žalobce k zahájení správní exekuce ze strany žalovaného.
27. Dle § 80 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, rozhodnutí o změně využití území vyžadují mimo jiné **terénní úpravy** podle § 3 odst. 1 (mj. úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť), či **změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků**, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím. Odst. 3 téhož ustanovení vymezuje, kdy se rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují.
28. Není zřejmé, z čeho žalovaný dospěl k závěru, že *záměr přírodního lanového parku nenaplní ani znění § 80 stavebního zákona*. Tento závěr nepodpořil ani odkazem na odstavec daného ustanovení či relevantní judikaturou. Neplatí to ani z „metodického pokynu“, na který se žalovaný odkazuje (a který je založen ve správním spise). V něm je konstatováno, že stavební úřad o změně využití území podle § 80 stavebního zákona nerozhoduje jen tehdy, je-li na stávajícím lesním pozemku zachováno plnění funkce lesa podle ust. § 3 v souvislosti s ust. § 13 lesního zákona. To však žalovaný nemohl posoudit dříve, než při rozhodnutí o žádosti o dočasném odnětí pozemku plnění funkcí lesa.
29. K otázce, zda lze záměr lanového parku považovat za terénní úpravu podle § 3 odst. 1 stavebního zákona (tj. jako hřiště či sportoviště), byla nutná úvaha stavebního úřadu, zda provedením úprav dojde k **podstatné změně vzhledu prostředí** nebo podstatné změně odtokových poměrů. Územní rozhodnutí o změně využití území pak vyžadují terénní úpravy o výměře nad 1 000 m². Přestože má plocha lanového parku 7 000 m², touto otázkou se správní orgán vůbec nezabýval.

30. Záměr lanového parku zřizovaného na lesním pozemku lze nepochybně podřadit pod změnu způsobu využití pozemků dle § 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Ve stavebním zákoně je příkladmo uvedeno zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů. Jde o **demonstrativní**, tedy nikoliv taxativní výčet konkrétních případů, u nichž je vydání územního rozhodnutí zákonem jednoznačně požadováno. Stavební zákon obsahuje typické slovní vyjádření „zejména“ pro příkladné vymezení, které nevylučuje možnost rozšíření použití normy mimo vymezený výčet. (MACHAČKOVÁ, Jana. § 3 [Další pojmy stavebního řádu], § 80 [Rozhodnutí o změně využití území]. In: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018).
31. K tomu soud dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 1 As 103/2013-43, dle něž příslušný stavební úřad rozhoduje dle § 80 stavebního zákona o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsob využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale **faktické využití** a vnější vlivy určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují. Osoba, která zamýšlí využití území změnit, je proto dle § 86 téhož zákona povinna stavební úřad o vydání takového rozhodnutí požádat. Podstatné je především vyhodnotit povahu změny ve využití území, její zasazení do území, její vlivy na životní prostředí, na hospodářský rozvoj území a důsledky existence této stavby pro okolní obydlí.
32. Krajský soud zhodnotil, že provozem lanového parku zajisté dochází ke změně využití území, když se z prostoru lesa přístupného veřejnosti stává podnikatelský záměr, na kterém město profituje pronájmem pozemků, na nichž podnikatelská aktivita probíhá. Tuto úvahu správní orgán nezohlednil. Z obsahu správního spisu, resp. z usnesení doplněného žalobcem do soudního spisu, je zřejmé, že ještě ke dni 15. 6. 2020 vedl žalovaný správní řízení o dočasném odnětí pozemku plnění funkcí lesa. To znamená, že po celý rok 2019 a notnou část roku 2020 byl lanový park provozován bez zásahu správního orgánu, který svým liknavým postupem toleroval protiprávní stav vyvolaný a udržovaný provozovatelem lanového centra. Krajský soud konstatuje, že takový stav je v přímém rozporu s principy dobré správy (§ 2 odst. 4 správního řádu), když veřejný zájem není patřičně ochráněn, neboť správní orgán v dané věci nepřijme žádná opatření. Benevolence žalovaného je o to více nepřípustná, že jde o pozemek v jeho vlastnictví.
33. Přestože žalovaný v současné době vede řízení o žádosti o odnětí pozemků plnění funkce lesa, nemůže tento postup již validovat předchozí jednání správního orgánu. Řízení o odnětí nebo omezení pozemků plnění funkce lesa probíhá dle § 16 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, a končí vydáním samostatného správního rozhodnutí. To se vydává až poté, co nabylo právní moci územní rozhodnutí (příp. územní souhlas), vydané podle stavebního zákona. Protože **rozhodnutí musí být v souladu s § 13 odst. 1 zákona vydáno před využitím pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům**, pak i v případě, že není vydáváno územní rozhodnutí ani stavební povolení, musí být vydáno **před zahájením stavby nebo jiné ohlašované činnosti**. Ohlašované aktivity, prováděné bez rozhodnutí o odnětí či omezení pozemků, by byly v rozporu s lesním zákonem (se sankční odpovědností podle jeho § 53-55), přes souhlas udělený stavebním úřadem. (Lesní zákon. Komentář, Nakladatel: Wolters Kluwer (ČR). Místo vydání: Praha 2010. ISBN: 978-80-7357-425-3. In ASPI).
34. Ve sdělení ze dne 7. 5. 2019 žalovaný argumentoval tím, že: „*záměr přírodního lanového parku nenaplní ani znění § 80 stavebního zákona. Využitím lesního pozemku pro přírodní lanový park nedochází ke změně druhu pozemku ani ke změně využití pozemku jako lesního pozemku pro plnění funkcí lesa, dochází pouze k omezení využívání pozemku pro plnění funkcí lesa (jak je také uvedeno v článku Mgr. Jiřího Staňka...)*“. V přiloženém článku (tedy známému správnímu orgánu) byl vysloven názor JUDr. Ing. Jiřího Staňka, CSc (Ministerstvo zemědělství), že tam, kde jsou lanové parky provozovány bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů o dočasném omezení ve využívání dotčených lesních pozemků pro plnění funkcí lesa, dochází dle jeho názoru ze strany provozovatele lanového parku k porušení ustanovení § 11 odst. 4, resp. § 13 odst. 1, věta druhá,

lesního zákona. Autor doplnil, že je nezbytné, aby případná další existence takových lanových parků byla co nejdříve dodatečně „legalizována“ tím, že provozovatel lanového parku požádá o vydání rozhodnutí o omezení ve využívání dotčených lesních pozemků nebo jejich částí pro plnění funkcí lesa.

35. Správní orgán však nečinil kroky ani v duchu nastíněného postupu v citovaném článku. Orgán státní správy lesů obdržel žádost o dočasné odnětí pozemku plnění funkcí lesa až 18. 3. 2020 (jak vyplývá z usnesení žalovaného ze dne 15. 6. 2020 o tom, že žalobce není účastníkem řízení o této žádosti). Pokud tedy v roce 2019 žalovaný prezentoval názor, že jeho původní rozhodnutí je nicotné a nemůže být vykonáno dle § 103 správního řádu, není zřejmé, proč nepřistoupil k poučení provozovatele lanového parku o nutnosti požádat o odnětí pozemku plnění funkcí lesa.
36. Z výše uvedeného je zřejmé, že i při domněnce správního orgánu, že záměr lanového parku nenaplňuje znění § 80 stavebního zákona, bylo nutné rozhodnout o žádosti o odnětí plnění funkce lesa **před zahájením činnosti lanového parku**. Již v tomto směru žalovaný pochybil a aproboval stav, kdy žadatel tuto žádost nepodal více jak rok po uplynutí dočasného povolení jeho činnosti.
37. Analogii žalovaného o tom, že se právní názory vyvíjejí a že u některých typů staveb není po novelizacích rovněž vyžadováno projednání se stavebním úřadem, shledává soud za nepřiléhavou. Nejde o situaci naznačenou žalovaným, kdy by byla jedna stavba povolována stavebním úřadem, a u identické stavby jiné osoby by stavební úřad sdělil, že se již projednání se stavebním úřadem nevyžaduje. V dané věci totiž nedošlo k takové změně zákona, která by ospravedlňovala odlišný postup správního orgánu a v tom důsledku i odnětí legitimního očekávání účastníka dřívějšího řízení. Ani žalobce nebrojí proti postupu, který by vzešel z novely zákona; žalobce se naopak domáhá postupu zákonného a vysvětlitelného správním orgánem. Takového jednání se však ze strany žalovaného nedočkal.
38. Odůvodnění faktického rozhodnutí správního orgánu nepřistoupit k územnímu řízení (vtělené v tomto případě do sdělení ze dne 7. 5. 2019) pouze neurčitým odkazem na metodické vedení nadřízených orgánů, případně o nic méně abstraktním odkazem na vývoj právního názoru, je v příkrém rozporu se zásadou zákonnosti. Proto je argumentace absencí legitimní předvídatelnosti postupů správních orgánů v tomto případě na místě, nikoliv lichá, jak konstatuje žalovaný. Nedošlo k žádnému vývoji právní úpravy, kterou by žalovaný reflektoval v odlišném postupu mezi lety 2017 – 2019. Nadto soud poznamenává, že vyjádření nadřízených orgánů a tzv. metodický výklad, o který žalovaný požádal, je ve správním spise založeno ze dne 6. 5. 2019 – reagující na dotaz správního orgánu položený dne 18. 4. 2019. Žalovaný však o žádosti žadatele o prodloužení dočasnosti provozování lanového parku rozhodl již 19. 12. 2018, a to bez sebemenších pochyb, že je k tomuto rozhodnutí příslušný. I z toho důvodu se krajskému soudu jeví jako nevhodné argumentovat metodickými pokyny, o které žalovaný požádal nikoli při rozhodování o žádosti (tedy ve chvíli, kdy by se měl o změnu právního názoru na obdobné situace zajímat), ale až poté, co žalobce na neřešenou situaci upozornil. Přitom logickým postupem správního orgánu mělo být upozornění žadatele po zpětvzetí jeho žádosti, že správní orgán vyžaduje územní rozhodnutí (neboť žalovaný názor změnil až po obdržení vyjádření ministerstva pro místní rozvoj ze dne 6. 5. 2019), případně měl správní orgán přistoupit k výkonu rozhodnutí č. 3585/2017-1. Správní orgán však neučinil žádný z těchto kroků a postup žadatele – včetně provozu lanového parku – strpěl.
39. Rovněž vyjádření žalovaného, že se žalobce mohl funkčnímu využití jeho sousedství účinně bránit již v procesu územního plánování a jako obyvatel obce střežit svá práva včas, shledává soud za nepatřičné a po postupu správního orgánu za nevhodné. Žalovaný přehlédl, že to byl právě žalobce, kdo v řízení o druhé žádosti žadatele svá práva střežil lépe, než byl schopen žalovaný splnit své povinnosti (ve správním řízení řádně a včas doručovat všem účastníkům).

Z odůvodnění rozhodnutí č. 3585/2017-1 je patrné, že *územní plán města Náchod byl vydán formou opatření obecné povahy č. 1/2016 s datem účinnosti 7. 7. 2016. Plocha lanového parku se dle tohoto plánu nachází v nezastavěném území v ploše NL plochy lesní. Hlavní využití této plochy jsou plochy lesa, přípustné využití je mj. stavby a opatření zlepšující podmínky pro využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu, drobný mobiliář v přírodě v blízkém provedení.* Z výpisu z katastru nemovitostí založeného ve správním spise je zřejmé, že žalobce svůj pozemek nabyl s účinky zápisu ke dni 7. 9. 2016. Po oznámení zahájení správního řízení o první žádosti podal žalobce včasné námitky, které ostatně i správní orgán zohlednil ve svém rozhodnutí, když právě na základě těchto námitek vydal výrok č. 1. Krajský soud tak neshledal žádnou možnost žalobce, jak se měl dle správního orgánu bránit včasněji, pokud sousední pozemek koupil až během účinnosti opatření obecné povahy, přičemž dříve vůbec nemusel být občanem daného města. Žalovaný by tak měl být v hodnocení toho, jak si žalobce střeží svá práva, zdrženlivější.

40. Žalobce se v žalobě domáhal též toho, aby soud určil, že rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2017, č. 3585/2017-1 není nicotné. K tomu soud uvádí, že pro vydání takového výroku – byť jen deklaratorního – není příslušný. V soudním řízení správním je možné nicotnost pouze vyslovovat, a to pouze u rozhodnutí napadených žalobou dle dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.
41. Dle § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, **nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený** správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv; jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.
42. K prohlášení nicotnosti rozhodnutí ze dne 27. 7. 2017, č. 3585/2017-1 nadřízeným správním orgánem v dané věci **nedošlo**. Hrubým zásahem do práv žalobce byl postup správního orgánu prvního stupně, který v rámci autoremedury (týkající se rozhodnutí č. 3700/2018-1) v odůvodnění uvedl, že jeho původní rozhodnutí je „pravděpodobně nicotné“ a rozhodl se jej bez dalšího nerespektovat. Vyhovění odvolání žalobce bylo v rámci autoremedury na místě, neboť v řízení byla porušena jeho procesní práva. Vyslovením (být jen v rámci odůvodnění) nicotnosti však správní orgán prvního stupně překročil své pravomoci.
43. Výše uvedené tak sice vede k závěru, že **rozhodnutí ze dne 27. 7. 2017, č. 3585/2017-1 je stále platné**, nicméně to nezakládá pravomoc soudu poskytnout žalobci ochranu v tom smyslu, že by přikázal správnímu orgánu přistoupit k výkonu rozhodnutí dle § 103 správního řádu (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139, a ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). K tomu lze doplnit i odkaz na judikaturu Ústavního soudu aprobevující neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení správního řízení z moci úřední (usnesení ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 3466/17, ze dne 23. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3743/18 a ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1722/19). Nicméně nutno dodat, že otázka možnosti zásahových žalob směřujících vůči nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední byla podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložena rozšířenému senátu (usnesení ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28) a dosud nebyla rozhodnuta.
44. Krajský soud uzavírá, že v projednávané věci bezpochyby došlo k zásahu do práv žalobce. Sdělením ze dne 7. 5. 2019 žalovaný vyjádřil svůj postoj týkající se nicotnosti jeho vlastního rozhodnutí. Přestože dle dosavadní judikatury není zákonný nárok na zahájení řízení z moci úřední, v aktuálně projednávané situaci správní orgán svůj postoj k podnětu žalobce ani zákonně neodůvodnil, neboť nepřistoupení k exekuci odůvodnil nicotností exekučního titulu. Tím **zasáhl do práva žalobce na spravedlivý proces, když odňal nadřízenému správnímu orgánu možnost posouzení legitimacy rozhodnutí**. Samotným zmatečným postupem správního orgánu, který nejprve rozhodnutí ve věci vydal a poté bez změny zákona se rozhodl rozhodnutí nevydávat, byl žalobce rovněž **přípraven o možnost vystupovat v územním řízení dle § 80 stavebního zákona jako účastník**.

45. Správní orgán je povinen vést řízení dle § 80 stavebního zákona tak, jak ostatně učinil i při vzniku rozhodnutí č. 3585/2017-1. Pokud žadatel (provozovatel lanového parku) žádost o územní rozhodnutí ani po poučení žalovaným nepodá, bude na žalovaném, aby činil další kroky naznačené tímto rozsudkem. Žalovaný by měl být veden zejména zákonnými principy a případně činit i taková opatření, která mu zákon umožňuje i z moci úřední. I pokud správní orgán dospěje k závěru, že námitky žalobce spočívající v obtěžování imisemi nad míru přiměřenou poměrům, nebrání ve vydání územního rozhodnutí, může se žalobce pro ochranu svých práv obrátit na soud v občanském soudním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

46. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou důvodné a že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu. Výrokem I. soud proto vyslovil, že zásah vtělený do sdělení ze dne 7. 5. 2019 byl nezákonný, neboť správní orgán při vyřízení podnětu nepostupoval podle § 77 správního řádu, tedy zasáhl do práva žalobce na spravedlivý proces. Výrokem II. soud zakázal žalovanému pokračovat v zásahu. V aktuálně projednávané věci je právo na spravedlivý proces představováno nejen výše zmíněným postupem podle § 77 správního řádu, ale též právem na účastenství ve stavebním řízení. Oproti tomu soud nezahrnul do výroku ochranu vlastnického práva a soukromí, neboť se jedná o soukromoprávní instituty, jejichž porušení nepřísluší správnímu soudu posuzovat. Dílčí aspekty těchto práv jsou chráněny prostřednictvím povinnosti správních orgánů vypořádat se s námitkami účastníků ve stavebním řízení.
47. Výrok III. o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšnému žalobci vznikl nárok na náhradu nákladů řízení, které mu v souvislosti se soudním řízením vznikly. Těmi jsou zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, tuto částku proto soud uložil žalovanému zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 18. září 2020

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu