



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Jana Kratochvíla a Zdeňka Kühna ve věci žalobce: **M. S.**, zastoupen advokátem Mgr. Janem Kvapilem, Sakařova 1631, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. K.**, a **II) Z. K.**, oba zastoupeni advokátem Mgr. Janem Kvapilem, Sakařova 1631, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2019, čj. KrÚ 85659/2019/96/OMSŘI/Vod, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 1. 2021, čj. 52 A 5/2020-61,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 1. 2021, čj. 52 A 5/2020-61, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2019, čj. KrÚ 85659/2019/96/OMSŘI/Vod, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21 600 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Kvapila, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou sporu je, zda stavební úřad může zamítnout žádost o rozdělení pozemku s odkazem na rozpor s územním plánem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že

rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[2] Žalobce (stěžovatel) a osoby zúčastněné na řízení jsou spolumajiteli pozemku parc. č. X (orná půda, výměra 20 153 m²) v katastrálním území Pardubice. Společně podali žádost o rozdělení na 45 menších pozemků o výměře od 352 m² do 496 m². Jako důvod žádosti uvedli prodej nově vzniklých pozemků.

[3] Dne 25. 3. 2019 Magistrát města Pardubic, odbor hlavního architekta, oddělení územního plánování vydal závazné stanovisko, podle něhož je záměr stěžovatele nepřipustný. Uvedl, že záměr dělení pozemků není v souladu s územním plánem města Pardubice a není v souladu z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování stanovených v § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Poznamenal, že přes pozemek prochází koridor veřejně prospěšné stavby – přeložka silnice I/2. Pozemek se dále dle územního plánu nachází v plochách s rozdílným způsobem využití (technická vybavenost, plochy individuální rekreace, zeleň izolační, systém silniční dopravy), kterým neodpovídá navržené dělení pozemku na 45 parcel včetně přístupové komunikace. Pozemek je také z velké části v záplavovém území.

[4] Na základě závazného stanoviska vydal stavební úřad dne 28. 8. 2019 rozhodnutí, kterým žádost o dělení pozemku zamítnul. Stavební úřad odkázal na závazné stanovisko orgánu územního plánování.

[5] V odvolacím řízení Krajský úřad Pardubického kraje, odbor rozvoje, potvrdil přípisem ze dne 21. 10. 2019 závazné stanovisko orgánu územního plánování. Ztotožnil se s názorem, že záměr dělení pozemků je v rozporu s platným územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování. Zopakoval, že záměr je umístován v několika plochách s rozdílným způsobem využití. Dle platných regulativů neodpovídá návrh na rozdělení pozemku na 45 parcel a účelovou komunikaci hlavnímu využití v plochách technická vybavenost, zeleň izolační a systém silniční dopravy. Krajský úřad uvedl, že záměr by ohrozil budoucí realizaci veřejně prospěšné stavby přeložky silnice I/2. Doplnil, že záměr není v souladu s cíli a úkoly územního plánování zejména dle § 19 odst. 1 písm. c), e), j) stavebního zákona.

[6] Žalovaný následně dne 28. 11. 2019 vydal žalobou napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný do tohoto rozhodnutí plně převzal závěry závazného stanoviska krajského úřadu.

[7] Krajský soud žalobu zamítl. Rozhodnutí žalovaného neshledal nepřezkoumatelným. Uvedl, že záměr není v souladu s územním plánem. Rozdělení na pozemky o velikosti cca 350 m² a více a vznik přístupové cesty za účelem prodeje těchto pozemků by očividně ohrozily vybudování veřejně prospěšné stavby přeložky silnice I/2.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního. Konkrétně argumentoval,

pokračování

že záměr není v rozporu s územním plánem. Rozsudek krajského soudu považoval také za nepřezkoumatelný, neboť soud nijak nevysvětlil, jak dělení pozemků ohrozí stavbu přeložky silnice.

[9] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkázal na odůvodnění svých rozhodnutí a rozsudku krajského soudu.

III. Právní hodnocení

[10] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74; či ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44).

[11] Krajský soud svůj rozsudek o zákonnosti rozhodnutí žalovaného postavil na názoru, že záměr je v rozporu s územním plánem, neboť ohrožuje vybudování přeložky silnice I/2. Tento jeho závěr však zůstal zcela neodůvodněn. Krajský soud pouze v bodě 11 rozsudku uvedl, že rozdělením pozemků „by očividně došlo k ohrožení vybudování veřejně prospěšné stavby“ přeložky silnice I/2. V bodě 13 poté pokračoval, že „jestliže by realizace předmětného záměru mohla ohrozit vybudování této veřejně prospěšné stavby, pak je zjevné, že předmětný záměr není souladný s cíli a úkoly územního plánování.“ Důvody, proč k tomuto názoru krajský soud dospěl, však v rozsudku chybí.

[12] Stěžovatel přitom v žalobě, shodně jako v kasační stížnosti, namítal mimo jiné právě skutečnost, že záměr výstavbu silnice nijak neohrozí. Uváděl, že dělení pozemku se nijak netýká využití pozemku a nevylučuje tedy výstavbu silnice v budoucnosti. Na tyto námitky však krajský soud nijak nereagoval.

[13] Nejvyšší správní soud podotýká, že na první pohled skutečně není zřejmé, jak dělení pozemku může ohrozit výstavbu silnice v budoucnu. V současné době je pozemek v katastru nemovitostí veden jako orná půda a je využíván pro zemědělství. Účel využívání pozemku by se jeho rozdělením nijak nezměnil. Žalobce v žádosti ani nic takového nenavrhoval. Jeho záměrem byl prodej částí pozemku. Případné jiné využití pozemku (i případnými novými majiteli) by bylo předmětem samostatného správního rozhodnutí [viz § 77 písm. b) a § 80 stavebního zákona]. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že již samotné dělení pozemku může z nějakého důvodu ohrozit budoucí využití pozemku pro stavbu silnice. Nicméně není to jistě „očividné“ či „zjevné“, aby to krajský soud mohl konstatovat bez jakékoli argumentace.

[14] Důvody, proč záměr stěžovatele má být v rozporu s územním plánem, nejsou zřejmé ani z rozhodnutí žalovaného. Žalovaný odkazuje na obsah závazného stanoviska

krajského úřadu. Krajský úřad však v závazném stanovisku také dostatečně nevysvětlil, jak dělení pozemků ohrozí stavbu silnice.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, musí alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150).

[16] Závazné stanovisko krajského úřadu však není přezkoumatelné ani v dalších ohledech. Krajský úřad dále konstatoval, že záměr je umístován v několika plochách s rozdílným způsobem využití. Dle platných regulativů návrh na rozdělení pozemku na 45 parcel a účelovou komunikaci neodpovídá hlavnímu využití v plochách technická vybavenost, zeleň izolační a systém silniční dopravy. Z odůvodnění však není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů tomu tak je.

[17] Textová část územního plánu města Pardubice stanoví u každé funkční plochy přípustné využití hlavní, přípustné využití doplňkové a nepřípustné využití. Například pro plochu ZI – zeleň izolační je hlavním využitím zeleň (dřeviny, keře apod.) a doplňkovým využitím například účelové komunikace. Krajský úřad nevysvětlil, jak návrh na dělení pozemků toto využití ohrozí. Opět je třeba zdůraznit, že rozdělením pozemku se nijak nemění způsob využití pozemku.

[18] Obdobně nestačí konstatovat, že záměr je v rozporu s úkoly územního plánování v § 19 odst. 1 písm. c), e) a j) stavebního zákona a reprodukovat text těchto ustanovení. V závazném stanovisku zcela chybí aplikace těchto ustanovení na případ stěžovatele. Krajský úřad ani nenaznačil, jak konkrétně dělení pozemků tyto úkoly ohrožuje.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Nicméně k závěru o přezkoumatelnosti závazného stanoviska krajského úřadu nelze dospět ani ve spojení se závazným stanoviskem magistrátu. Ani toto stanovisko není odůvodněno. I zde je pouze konstatováno, že záměr není v souladu s územním plánem města Pardubice a s cíli a úkoly územního plánování. Proč tomu tak je, není vysvětleno.

[20] Obě závazná stanoviska ještě zmiňují, že pozemek je v záplavové oblasti. Relevantnost této skutečnosti pro posouzení záměru stěžovatele však vysvětlena také není.

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného, respektive jeho závazné stanovisko jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[22] Nejvyšší správní soud doplňuje, že odkaz krajského soudu v části nazvané *obiter dictum* na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2021, čj. 4 As 226/2020-22, není v této věci přílehlavý. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl, že stavební

pokračování

úřad mohl v územním řízení o posuzování záměru výstavby dopravní a technické infrastruktury vzít v potaz přípustnost budoucí výstavby rodinných domů. Uvedl, že založením infrastruktury (příjezdová silnice, vodovod, kanalizace atd.) je stanovena základní urbanistická struktura a je tak do určité míry předurčeno budoucí uspořádání území, a že nelze přesunout odpovědnost za soulad s urbanistickými principy zakotvenými v územním plánu a právními předpisy až do finální fáze povolování samotných staveb rodinných domů. V nyní posuzovaném případě se však nejedná o žádné přípravné stavební práce, které zjevně nemohly mít jiný účel než výstavbu rodinných domů v budoucnu. Stěžovatel pouze požadoval rozdělení pozemku bez jakéhokoliv vlivu na jeho využití, či i náznak využití v budoucnu.

[23] Pro nyní posuzovanou věc je naopak přílehlavá judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které při rozhodování o rozdělení pozemku nelze při zkoumání souladu se závazným územním plánem vycházet ze spekulací o budoucím využití částí pozemku jeho vlastníky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. A 4/2003-53; či ze dne 8. 11. 2018, čj. 6 As 389/2017-25, bod 25). Tuto judikaturu krajský soud ani žalovaný nezohlednili. Krajský soud naopak spekoval, že „*je nanejvýš pravděpodobné, že žalobcův záměr směřuje k vytvoření pozemků pro zastavění rodinnými domy, případně objekty individuální rekreace*“.

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že odůvodnění rozsudku krajského soudu i správních orgánů je nedostatečné. Z rozhodnutí správních orgánů ani krajského soudu nejsou patrné konkrétní důvody, proč by záměr stěžovatele měl být v rozporu s územním plánem nebo cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 90 ve spojení s § 96b odst. 3 stavebního zákona. I kdyby orgánu územního plánování, jako odbornému orgánu v této oblasti, byla tato skutečnost zcela zřejmá, je nutné, aby v závazném stanovisku svůj závěr odůvodnil, aby to bylo srozumitelné i pro laika, kterým zpravidla účastník řízení je. Správní orgány ani krajský soud dosud nereagovaly na zásadní námitku stěžovatele, jak rozdělení pozemku, což je administrativní úkon, ohrozí výstavbu silnice, nebo je jinak v rozporu s územním plánem, či cíli a úkoly územního plánování.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 soudního řádu správního a současně zrušil také žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního.

[26] V dalším řízení bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 soudního řádu správního]. Krajský úřad srozumitelně, přesvědčivě a zejména konkrétně vysvětlí (pokud nadále setrvá na svém názoru o nepřípustnosti záměru), proč je rozdělení pozemku navržené stěžovatelem v rozporu s územním plánem či nepřípustné z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.

[27] Podle § 110 odst. 3 věty druhé soudního řádu správního rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti

i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního mu tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Stěžovatel byl zastoupen advokátem v řízení o kasační stížnosti i v řízení před krajským soudem. Odměna advokáta za čtyři právní úkony (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast na jednání a podání kasační stížnosti) podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, činí 4 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je také třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady stěžovatele v řízení částku 13 600 Kč. Stěžovatel dále zaplatil soudní poplatek 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. Žalovaný je tedy povinen stěžovateli k rukám jeho advokáta uhradit náhradu nákladů soudních řízení ve výši 21 600 Kč.

[29] Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemají. Soudy jim neuložily žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jim Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů přiznal (§ 60 odst. 1, 5 ve spojení s § 120 soudního řádu správního).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu