



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Š. D.**, zast. Mgr. Martinem Dymáčkem, LL. M., advokátem, se sídlem Na Poříčí 1067/25, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2022, č. j. 000236/2022/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2023, č. j. 55 A 16/2022-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši **4.114 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Martina Dymáčka, LL. M., advokáta, se sídlem Na Poříčí 1067/25, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný nadepsaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Městského úřadu Benátky nad Jizerou (dále jen stavební úřad) ze dne 8. 9. 2021, č. j. MěÚ BnJ/05692/2021/VÚP. Stavební úřad dle § 66 odst. 1 písm g) správního řádu zastavil řízení zahájené dne 30. 6. 2020 na základě žádosti žalobce o dělení pozemku parc. č. X v kat. území N. B. (dále též „předmětný pozemek“) podle § 82 ve spojení s § 86 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný uvedl, že žádost o dělení pozemku směřuje k oddělení přístavby zahradního domku žalobce od její přístavby, u níž bylo nařízeno její odstranění, tak aby u stavby bylo

dosaženo souladu s regulativem územního plánu stanovícím maximální míru zastavěnosti pozemku. To pokládal žalovaný za nepřipustné.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze. Shora označeným rozsudkem krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný zaměnil předmět žádosti žalobce s motivací pro její podání. Na vydání (kladného) rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků má žadatel při splnění zákonných podmínek nárok. Jen z hlediska zákonných podmínek je správní orgán oprávněn a povinen záměr žadatele zkoumat a z tohoto hlediska musí být také rozhodnutí odůvodněno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že žalobce se v řízení před stavebním úřadem domáhal rozdělení předmětného pozemku za účelem rozdělení stávajícího zahradního domku na dvě části (dva rekreační domky). Stěžovatel tak žádost zvažoval i v kontextu s rozdělením stávající stavby zahradního domu, u které bylo žalobci pravomocně nařízeno odstranění nepovolených stavebních změn. Považoval za legitimní posoudit důvody pro dělení pozemků, protože rozhodnutím o dělení stanovuje stavební úřad podmínky pro nové rozdělení pozemků. Nedílnou součástí žádosti byla též projektová dokumentace obsahující řešení ve vztahu jak k dělení pozemku, tak k dělení stavby. Žádost tak stěžovatel neposuzoval pouze podle názvu, ale především podle obsahu.

[4] S odkazem na rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2008, č. j. A 4/2003-53, č. 399/2004 Sb. NSS krajský soud připomenul, že žalobce má na vydání (kladného) rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nárok. Toto právní posouzení není správné. Nárok na rozhodnutí ve věci navrhovaného dělení není absolutní, protože jak krajský soud sám konstatoval (s odkazem na uvedený rozsudek NSS) nárok platí za podmínky, že žadatel splní zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Ty však žalobce nesplnil, což vyplývá mj. z neprojednatelné a vadné žádosti. Stavební úřad na základě vlastní znalosti poměrů a při kontrolní prohlídce provedené dne 22. 7. 2021 zjistil, že projektová dokumentace odporuje skutečnému stavu na pozemku. Do zastavěné plochy pozemku nejsou zahrnuty zpevněné plochy terasy, bazénu a jeho okolí a parkovacího stání. Nesprávné údaje v projektové dokumentaci kvůli absenci všech započítatelných ploch nejsou s to osvědčit, že byl dodržen koeficient zeleně závazně stanovený územním plánem města Benátky nad Jizerou (dále též „územní plán“).

[5] Potvrzením usnesení stavebního úřadu, jímž bylo správní řízení zastaveno, nedošlo k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv. Žalobce provedl nepovolenou přístavbu, která nebyla dodatečně povolena, a pravomocně bylo nařízeno její odstranění. Žalobce v postavení stavebníka konajícího v rozporu s právními předpisy nedisponoval veřejným subjektivním právem, které by zavazovalo správní orgány ukončit řízení o dělení pozemku meritorním rozhodnutím, a to i s ohledem na dokumentaci, která zjevně

pokračování

opomíjela a zamlčovala skutečnosti nezbytné pro posouzení souladu předloženého záměru s územně plánovací dokumentací podle § 90 stavebního zákona.

[6] Rozhodnutí stěžovatele není nepřezkoumatelné. Žalobci byly sděleny v průběhu správního řízení důvody, kvůli kterým nemohl jeho záměr obstát. Správní orgán není povinen vždy vypořádat veškeré odvolací námitky, pokud rozhodnutí prvního stupně je srozumitelné a obsahuje podstatné důvody a úvahy, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí. V daném případě bylo řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, přičemž platí, že procesní rozhodnutí nezakládá obecně žádná nová práva ani povinnosti směrem k účastníkům řízení, nebrání zahájení nového řízení o totožné věci. Nezabývá účastníka možnosti požádat o dělení pozemku i v budoucnu, pokud žádost spolu s doklady k samotnému dělení pozemku bude pro dané řízení splňovat všechny relevantní požadavky, zejména prokáže soulad záměru s platným územním plánem, a nebude ze žádosti zřejmá pouze snaha vyhnout se, nebo oddálit hrozící výsledek v řízení o odstranění části stavby. Právní posouzení krajského soudu je formalistické, neboť podle současného územního plánu není možné žádosti žalobce o dělení pozemku vyhovět.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stavební úřad nezjistil náležitě skutkový stav. Závěr o nedodržení koeficientu zeleně byl odůvodněn pouze odkazem na protokol z kontrolní prohlídky ze dne 22. 7. 2013, který však žádné tvrzení ohledně množství zeleně ani velikosti zastavěných ploch neobsahuje a ani není součástí správního spisu. Stěžovatel potvrdil usnesení stavebního úřadu s odůvodněním, že žádost žalobce dle svého obsahu je žádostí o rozdělení stavby, nikoliv o dělení pozemků. Odvolacími námitkami se stěžovatel v odvolacím řízení vůbec nezabýval. Rozhodnutí učinil pouze na základě své úvahy ohledně motivace žalobce, a jeho rozhodnutí tak je nepřezkoumatelné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právním vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele směřující proti tvrzenému závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v rozporu se zněním kasační námitky, krajský soud v bodě 19 napadeného rozsudku rozhodnutí stěžovatele shledal přezkoumatelným. Krajský soud uvedl, že stěžovatel v napadeném rozhodnutí proti argumentaci žalobce postavil vlastní ucelený právní názor, v jehož konkurenci námitky žalobce jako celek neobstály. Stěžovatel dospěl k závěru, že cílem žalobcovy žádosti je rozdělení zahradního domku (u

jehož části bylo nařízeno odstranění) na dva domky, tj. rozdělení stavby nikoliv pozemku. Z tohoto důvodu pokládal odvolací námitky za nerozhodné pro posouzení věci a v rozhodnutí se s nimi výslovně nevypořádal. S uvedeným závěrem stěžovatele se však krajský soud neztotožnil, jelikož jej shledal v rozporu s právními předpisy i judikaturou Nejvyššího správního soudu, jak bude rozvedeno dále. Rozhodnutí stěžovatele tak bylo krajským soudem zrušeno pro nezákonnost, nikoliv pro nepřezkoumatelnost.

[11] Dle § 82 odst. 1 stavebního zákona *[r]ozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků.*

[12] Rozhodnutí o dělení pozemků je územním rozhodnutím vydávaným na žádost. Stavební úřad v něm zároveň stanoví podmínky pro dělení pozemků tak, aby provedené dělení nebylo v rozporu s regulativy obsaženými v územně plánovací dokumentaci. Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona se rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nevyžaduje, pokud jsou podmínky pro dělení nebo scelení pozemků dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu.

[13] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že rozhodnutí o rozdělení pozemku je územním rozhodnutím, na které má žadatel při splnění zákonných podmínek nárok; nejedná se o rozhodnutí vydávané na základě volné úvahy správního orgánu. Zákon nestanoví důvody, z jakých lze rozdělení pozemku povolit, nestanoví speciální podmínky kromě obecných podmínek pro vydání jakéhokoli územního rozhodnutí, nevylučuje vydání rozhodnutí tam, kde lze teoreticky řešit problém jinou právní cestou. Jen z hlediska zákonných podmínek je správní orgán oprávněn a povinen návrh zkoumat a z tohoto hlediska musí být také rozhodnutí odůvodněno (viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2004, č. j. A 4/2003-53, č. 399/2004 Sb. NSS). Uvedené závěry sice Nejvyšší správní soud dovodil ve vztahu k § 32 odst. 1 písm. e) zákona č. 50/1976 Sb., avšak jsou plně aplikovatelné i na rozhodování dle § 82 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Výše uvedený závěr dále Nejvyšší správní soud rozvinul v rozsudku ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 389/2017-25, v němž dodal, že „nelze z důvodů, které přesahují rozsah předmětného územního řízení a přímo s ním nesouvisejí, zakázat, resp. nepovolit dělení pozemků.“

[14] Žadatel musí v žádosti specifikovat důvod pro dělení nebo scelení pozemku. Uvedení důvodu v žádosti napomáhá posouzení souladu dělení nebo scelování pozemku s hledisky pro posuzování žádosti o vydání územního rozhodnutí uvedenými v § 90 stavebního zákona. Stavební úřad je povinen podle § 92 odst. 2 stavebního zákona žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout, není-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90 téhož zákona. Mezi tyto požadavky patří soulad s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů. Procedura dělení pozemků je podrobněji upravena v prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu č. 501/2006 Sb. a č. 503/2006 Sb. (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2018, č. j. 7 As 92/2017-43).

[15] V nyní posuzované věci stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že žádost žalobce o dělení pozemku vyhodnotil jako žádost o rozdělení stavby, posuzoval ji tedy podle jejího

pokračování

obsahu nikoliv formy. Z napadeného rozhodnutí stěžovatele plyne, že žádost žalobce byla i v odvolacím řízení posuzována v režimu § 82 odst. 1 stavebního zákona, tedy formálně jako žádost o dělení pozemku. Záměr žalobce rozdělit zahradní domek umístěný na předmětném pozemku byl posuzován jako důvod pro dělení pozemku. Jako důvod pro dělení pozemku bylo dělení zahradního domku uvedeno i v žádosti žalobce ze dne 29. 6. 2020, jak soud ověřil ze správního spisu. Stěžovatel dospěl k závěru, že na základě uvedeného důvodu nemohl stavební úřad žádosti vyhovět, a to s důrazem na úvahu, že snahou o rozdělení stavby chce žalobce legalizovat přístavbu domu, jež byla pravomocně nařízena k odstranění.

[16] Jak však plyne z výše uvedeného, správní orgán je povinen se zabývat žadatelem uvedeným důvodem po scelení či dělení pozemků nikoliv z hlediska jeho motivace, ale z toho hlediska, zda je výsledné dělení v souladu s podmínkami § 90 stavebního zákona, zejména s regulativy obsaženými v územně plánovací dokumentaci. Tímto se stěžovatel na rozdíl od stavebního úřadu nezabýval. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s krajským soudem, jenž došel k závěru, že postup stěžovatele byl nezákonný, jelikož byl v rozporu s právními předpisy i judikaturou Nejvyššího správního soudu a věc stěžovateli vrátil a uložil mu vypořádat odvolání žalobce a přezkoumatelně vysvětlit své úvahy, tedy vyjádřit se k tomu, na jakém skutkovém základě stavební úřad postavil své závěry ohledně koeficientu zeleně, zda závěry stavebního úřadu o koeficientu zeleně skutečně vyplývají z protokolu z kontrolní prohlídky (který se nenachází ve správním spise), a vyjádřit se i k argumentaci žalobce, že přístavba nijak nebrání rozdělení pozemku.

[17] Stěžovatel má za to, že jeho rozhodnutí není v rozporu s výše citovaným rozsudkem NSS sp. zn. A 4/2003, jelikož nárok na rozhodnutí ve věci dělení pozemku není absolutní, protože stále platí, že žadatel musí splnit zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Ty však žalobce nesplnil, neboť jeho žádost je neprojednatelná a vadná. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že náležitosti žádosti o vydání rozhodnutí o dělení pozemku stanoví obecně § 37 odst. 5 správního řádu a dále zvláštní úprava v § 86 stavebního zákona a § 6 prováděcí vyhlášky. Dojde-li správní orgán k závěru, že žádost trpí vadami, vyzve žadatele k jejich odstranění (§ 45 odst. 2 správního řádu), současně jej poučí, že nebudou-li vady odstraněny, řízení bude zastaveno [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V nyní projednávané věci však nebylo řízení zastaveno pro vady žádosti. Stavební úřad řízení o žádosti o dělení pozemku zastavil pro nesoulad záměru s požadavky uvedenými v § 90 stavebního zákona. Jak sám stěžovatel konstatuje ve svém rozhodnutí v uvedeném případě měl stavební úřad žádost zamítnout dle § 92 odst. 2 stavebního zákona. Měl-li stěžovatel za to, že postup stavebního úřadu nebyl správný či že žádost žalobce byla zatížena nedostatky, měl své rozhodnutí takto odůvodnit. Stěžovatel však rozhodl tak, že potvrdil usnesení stavebního úřadu. Své rozhodnutí odůvodnil výhradně úvahou o (údajně nepřipustné) motivaci žalobce. Tento postup shledal krajský soud nezákonným, a to se shora uvedených důvodů, s nimiž se ztotožnil i Nejvyšší správní soud.

[18] Stěžovatel dále namítá, že řízení bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (žádost se stala zjevně bezpředmětnou), přičemž platí, že procesní rozhodnutí o zastavení řízení nezakládá obecně žádná nová práva ani povinnosti směrem k

účastníkům řízení, nebrání zahájení nového řízení o totožné věci. K tomu lze uvést následující. Myslitelný zásah do subjektivních veřejných práv žalobce je základem procesní žalobní legitimace. Nedostatek aktivní legitimace brání meritornímu projednání žaloby a je důvodem pro její odmítnutí. Krajský soud se s touto otázkou explicitně nevypořádal, nicméně z jeho postupu v řízení lze dovodit, že o aktivní legitimaci žalobce neměl pochyb. S ohledem na to, že stěžovatel v řízení před krajským soudem nedostatek aktivní legitimace žalobce nenamítal, nelze krajskému soudu vyčítat, že se s touto otázkou výslovně ve svém rozsudku nevypořádal (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS).

[19] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením žalobce, že se rozhodnutí negativně promítlo v jeho právní sféře.

[20] Předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o zastavení řízení zahájeného na žádost, tedy rozhodnutí procesní povahy, kterým se správní řízení končí. Soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. podléhají nejen ta rozhodnutí, kterými byly přímo založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny práva nebo povinnosti, ale i rozhodnutí procesní povahy (typicky rozhodnutí o zastavení řízení), jejichž následkem je, že nedojde k vydání rozhodnutí, které podatel požaduje a jímž by byla konstituována či deklarována práva nebo povinnosti účastníků řízení (viz podrobněji rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). V daném případě se právě o takové procesní rozhodnutí jedná, neboť v důsledku zastavení řízení nemohlo být vydáno rozhodnutí o žádosti žalobce o dělení pozemku. Rozhodnutí o zastavení řízení se tak zcela nepochybně dotklo právní sféry žalobce, a krajský soud nijak nepochybil, pokud meritorně projednal žalobu proti rozhodnutí, kterým stěžovatel usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení o žádosti žalobce potvrdil.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelem uplatněné námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby - vyjádření ke kasační stížnosti [tj. úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu)]. Za tento úkon náleží náhrada odměny právního zástupce ve výši 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální částka náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku této daně. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši

pokračování

4.114 Kč.

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

V Brně dne 19. září 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu