

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Pozemkový fond České republiky**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zast. Mgr. Martinou Leitnerovou, advokátkou se sídlem Koláčkovo nám. 727, Slavkov u Brna, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2008, č. j. MMB/0171318/2008, sp. zn. OUSR/MMB/0130834/2008/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 7. 2010, č. j. 29 Ca 33/2009 - 49,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 7. 2010, č. j. 29 Ca 33/2009 - 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno usnesení Úřadu městské části Brno-střed ze dne 10. 4. 2008, č. j. 070101986/BUDD/STU/004, o zastavení řízení ve věci dělení pozemku p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno, město Brno, jehož vlastníkem je Česká republika, a zároveň bylo vysloveno, že se předmětné řízení zastavuje. Prvostupňový správní orgán řízení zastavil s poukazem na § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť žadatel (stěžovatel) nedoplnil žádost ve lhůtě stanovené usnesením o přerušení řízení ze dne 13. 12. 2007, č. j. 070101986/BUDD/STU/002. V tomto usnesení je uvedeno, že žádost o dělení předmětného pozemku neobsahovala dostatečné podklady pro to, aby mohla být

posouzena. Nezbytnými podklady mínil prvostupňový správní orgán buď plnou moc k podání žádosti o dělení pozemku od společnosti RUBELA, a. s., která je vlastníkem sousedních pozemků p. č. 666 – 673, k. ú. Staré Brno, obec Brno, nebo přímo žádost této společnosti o dělení výše uvedeného pozemku p. č. 664/2. Rozhodnutí žalovaného vyšlo z toho, že řízení o dělení pozemku může být zahájeno pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků a staveb na nich, které jsou předmětem rozhodnutí. V daném případě tak žádost měla být podána jak stěžovatelem, tak společností RUBELA, a. s. Ta však k dělení pozemku souhlas neudělila, tím méně se k žádosti připojila. Vzhledem k tomu, že žádost byla podána pouze stěžovatelem, nebylo řízení o dělení uvedeného pozemku vůbec zahájeno. Kroky učiněné správním orgánem první instance tak byly nezákonné. Proto žalovaný jeho rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Krajský soud následně závěry žalovaného nyní napadeným rozsudkem potvrdil.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že z obsahu kasační stížnosti neplynou žádné námitky podřaditelné pod písm. b) citovaného ustanovení, ale kasační stížnost obsahuje toliko polemiku s právním názorem soudu, je ve skutečnosti podána jen pro důvod zakotvený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel uvádí, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pozemky ve vlastnictví společnosti RUBELA, a. s., jsou tzv. pozemky dotčenými. V tomto ohledu stěžovatel rozsudku vytýká, že neprovedl úvahu nad tím, jakým konkrétním způsobem může být daná společnost dotčena a na jakých svých konkrétních právech. Naopak skutečnost, že stěžovateli je znemožněno provést rozdělení pozemku v jeho správě (jde o majetek České republiky), znamená zásah do vlastnického práva a do dispozice s ním.

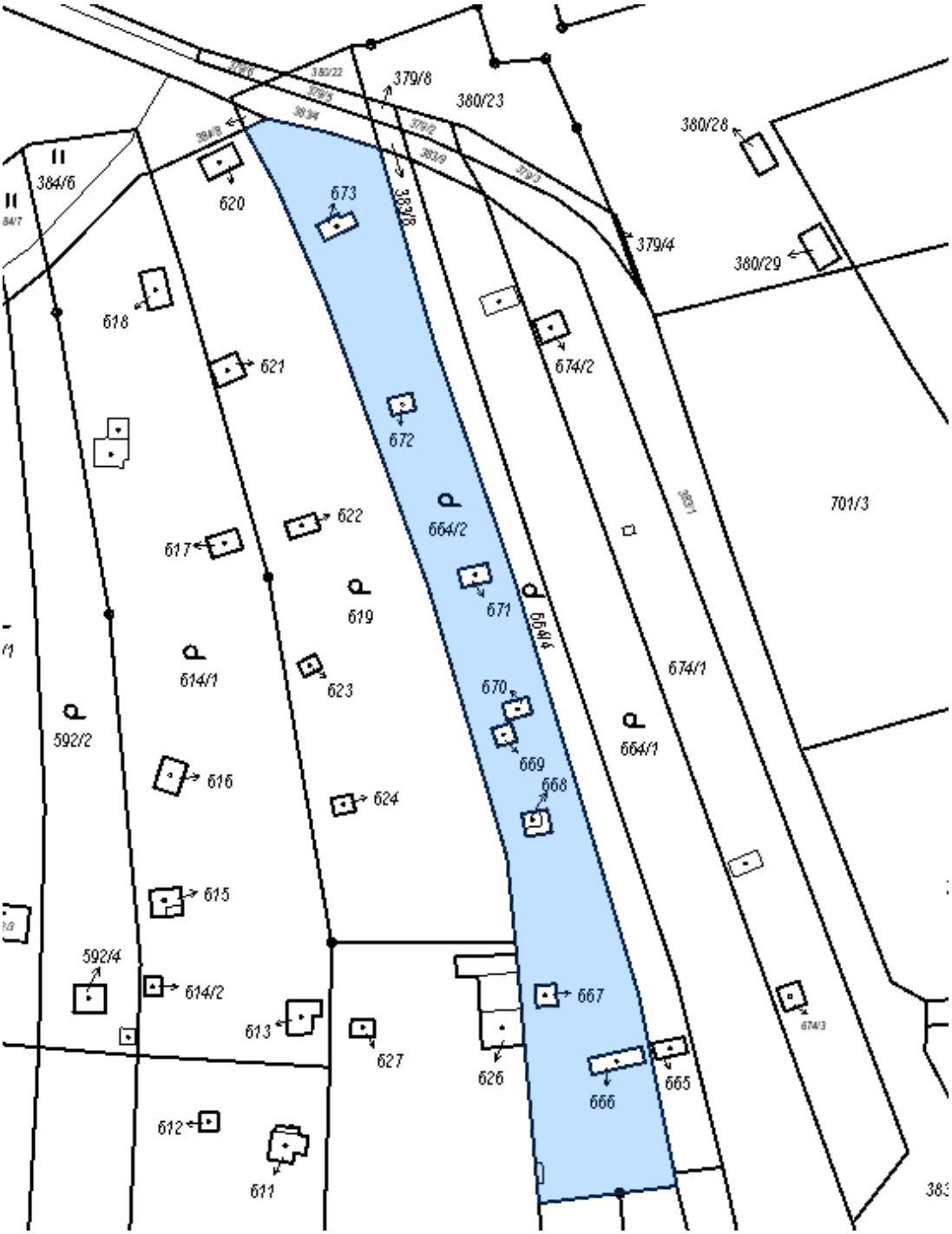
Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátkou a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V daném případě je spor veden o výklad § 82 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Toto ustanovení upravuje zvláštní typ územního rozhodnutí – konkrétně rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků [§ 77 odst.1 písm. d) zákona]. Dle § 82 odst. 1 zákona takové rozhodnutí stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Významné je pro danou věc znění odst. 2, dle něhož rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků je možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků a staveb na nich, které jsou předmětem rozhodnutí. Dle odst. 3 se pak toto rozhodnutí nevydává, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, jiným rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu, popřípadě není důvodné stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků.

V posuzovaném případě stěžovatel požadoval rozdělení pozemku p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno, město Brno, jehož vlastníkem je Česká republika a který spravuje stěžovatel (§ 2 odst. 1 zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve spojení s § 17 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů). Tento pozemek má podlouhlý a perforovaný tvar. Perforace tvoří řada malých pozemků ve vlastnictví společnosti RUBELA, a. s. Zdejší soud je toho názoru, že názornější než obsáhlý popis toho, jak předmětný pozemek vypadá, bude uveřejnění katastrální mapy (dotyčný pozemek je v ní barevně zvýrazněn).



Významné je, že z citovaného § 82 odst. 2 stavebního zákona plyne, že rozhodnutí se vydává toliko na žádost. Předmět rozhodnutí tak nemůže být širší než předmět žádosti. V žádosti se přitom stěžovatel domáhal rozdělení pozemku p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno, město Brno. Dělení ostatních pozemků stěžovatel nepožadoval (a ani nemohl, neboť nejsou v jeho vlastnictví). Podrobně je tento požadavek rozveden ve formuláři uvedené žádosti, jehož náležitosti jsou dány vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření (příloha č. 7). Z něj je patrné, že pozemky ve vlastnictví společnosti RUBELA, a. s., měly zůstat beze změny. Rozdělen měl být toliko pozemek ve vlastnictví České republiky (shora

barevně označený), a to na 12 dílů [nové hranice mezi nově vzniklými (rozdělenými) pozemky měly procházet přibližně západovýchodním směrem].

Řízení upravené v ustanovení § 82 odst. 2 stavebního zákona je ovládáno zásadou dispoziční, neboť zahájení řízení, skutečnost, zda bude v řízení pokračováno, a koneckonců i předmět řízení jsou v dispozici žadatele, který má subjektivní zájem na daném řízení. Jak uvádí odborná literatura (Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 316): „*Účastník řízení určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je správní orgán vázán. Účastník, který podal návrh na zahájení řízení, může tento návrh vzít rovněž až do pravomocného rozhodnutí ve věci zpět, nestanovil-li by ovšem zákon, že je k zastavení řízení nezbytné splnění ještě dalších podmínek.*“

Předmět řízení v daném případě tak byl vymezen zcela jasně – šlo o dělení uvedeného pozemku ve vlastnictví České republiky. Právě tento pozemek měl být předmětem rozhodnutí. To přiznává i rozhodnutí žalovaného (s. 2, věta první druhého odstavce). Z ustanovení § 82 odst. 2 stavebního zákona přitom plyne, že uvedené rozhodnutí se podává pouze na žádost vlastníků dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí. V posuzované věci byl předmětem shora vymezený pozemek ve výlučném vlastnictví České republiky, a tedy je to pouze stěžovatel, kdo byl oprávněn podat žádost. K tomu, aby žádost byla v tomto ohledu bez vad, není třeba, aby se k ní připojil vlastník pozemků sousedních (v daném případě jde zejm. o ony jakési „enklávy“ ve vlastnictví společnosti RUBELA, a. s.), neboť ty děleny být neměly, a nejsou tedy předmětem rozhodnutí dle § 82 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud v tomto směru nesprávně vychází ve skutečnosti pouze z izolovaného slovního spojení „*dotčené pozemky*“, uvedeného v § 82 odst. 2 stavebního zákona. Ve skutečnosti však je třeba k tomuto spojení nerozlučně přiřadit následující vedlejší větu přívlastkovou („*které jsou předmětem rozhodnutí*“). Žadatelem tedy není vlastník pozemků jakkoliv dotčených, ale pouze těch dotčených, které jsou předmětem rozhodnutí, tj. těch, které mají být děleny (resp. scelovány – proto je v § 82 odst. 2 stavebního zákona užito slovo „*pozemky*“ v množném čísle).

Krajský soud tedy pochybil, pokud přijal názor žalovaného, že k zahájení řízení o dělení pozemků je v daném případě třeba, aby se k žádosti připojila i uvedená obchodní společnost. Její pozemky děleny být neměly a nejsou pochopitelně ani součástí předmětného pozemku, který dělen být měl, neboť jde o pozemky samostatné, jakkoliv je poloha každého z nich vůči jedinému sousednímu pozemku (tj. pozemku předmětnému) specifická. Není v tomto ohledu zcela přesné tvrzení krajského soudu (s. 6 napadeného rozsudku), že tyto pozemky leží „*uvnitř*“ pozemku p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno. Taková formulace by mohla totiž svádět k závěru, že tyto pozemky jsou součástí pozemku většího; ve skutečnosti tomu tak však není – všechny pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny samostatně.

Nesprávný závěr činí krajský soud také z jím citovaného (na s. 5 dole) komentáře ke stavebnímu zákonu (Hegenbart M., Sakař B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 200). I z této citace totiž vyplývá, že žádost podávají vlastníci všech dotčených pozemků, které mají být předmětem rozhodnutí. Sám krajský soud pak –

v rozporu se svými ostatními závěry – dospívá (na s. 6 nahoře) k tomu, že předmětem rozhodnutí měl být právě pozemek p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno.

Skutečnost, že společnost RUBELA, a. s., nepodala žádost o dělení pozemku p. č. 664/2 v k. ú. Staré Brno (a ani podat nemohla, neboť nejde o pozemek v jejím vlastnictví) a dokonce vyjádřila písemný nesouhlas s dělením sousedního pozemku, tak nemá vliv na samotný fakt zahájení řízení. Tato společnost nebyla žadatelem, což ale zdaleka nevylučuje to, že byla účastníkem řízení. Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků dle § 82 stavebního zákona je totiž rozhodnutím územním (§ 76 a násl. stavebního zákona), vydávaným v územním řízení (§ 84 a násl. stavebního zákona).

Účastenství v územním řízení definuje § 85 stavebního zákona. Jeho odst. 3 vylučuje z účastenství nájemce bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Podle odst. 1 je naopak účastníkem řízení a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Podle odst. 2 platí, že účastníky územního řízení dále jsou:

a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nejde-li o případ uvedený v písmenu d),

b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,

c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis,

d) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu [míněn je zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů)]; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Žadatelem dle § 85 odst. 1 stavebního zákona je v tomto typu řízení vlastník pozemku, který má být rozdělen (nebo scelen). Společnost RUBELA, a. s., takové postavení nemá a mít nemůže; jí přináleží postavení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který přiznává účastenství v územním řízení osobám, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Pozemky této společnosti nejsou sice předmětem rozhodnutí, ale mohou být tímto rozhodnutím přímo dotčeny (tento principy platí obdobně i pro ostatní subtypy územních rozhodnutí).

Toto dotčení je dáno tím, že případné rozdělení předmětného pozemku ve vlastnictví státu by mohlo zkomplikovat přístup k pozemkům ve vlastnictví uvedené obchodní společnosti a výkon vlastnického na těchto pozemcích. To ostatně vyplývá i z obsáhlé krajským soudem citované judikatury, která vychází z teze, že účastenství v územním řízení (ovšem nikoliv v postavení žadatele) má být vykládáno extenzivně, resp. že takto má být vykládána možnost přímého dotčení na právech či povinnostech dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Postačí pouhá možnost přímého dotčení na právech, a bude nutné s takovou fyzickou či právnickou osobou jednat jako s účastníkem územního řízení, a to do doby, kdy bude jednoznačně možné vyloučit, že práva či povinnosti takové

osoby nemohou být za žádných okolností dotčena. V daném případě je navíc nutno upozornit, že pozemky s pozemkem předmětným bezprostředně sousedí, a to způsobem velmi specifickým, ba intenzivním. Použít rozšiřujícího výkladu tak není ani třeba (ten se uplatní zejm. ve vztahu k tzv. nemezujícím sousedům, což není daná situace). Krajský soud v tomto ohledu citoval z judikatury vskutku obsáhle (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 - 123, www.nssoud.cz, rozsudek téhož soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS, nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ. pod č. 96/2000 Sb. apod.). Právě proto, že obsáhlou citaci této judikatury provedl ve svém rozsudku krajský soud, nevidí soud zdejší důvod, proč by měl sám takovou citaci opakovat, a tedy na uvedená rozhodnutí pouze poukazuje.

Krajský soud tedy zaměnil účastenství v řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona s pozicí účastníka-žadatele dle § 82 odst. 2 stavebního zákona. Společnost RUBELA, a. s., neměla být žadatelem, a proto nemohla svým postojem způsobit, že předmětné řízení nebylo zahájeno (to bylo plně v dispozici stěžovatele). Její pozice jí umožní v zahájeném řízení vystupovat jako jeho účastník, což se konkrétně může projevit např. podáváním námitek dle § 89 stavebního zákona (budou-li uplatněny v souladu s tímto ustanovením – zejm. viz odst. 1, 3 a 4), přičemž stavební úřad o nich rozhodne na základě kritérií uvedených v § 89 odst. 5 tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k již předestřenému závěru, že napadený rozsudek krajského soudu dospívá k nesprávnému právnímu závěru dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (správní řízení nemělo být takto zastaveno), a proto musel tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. března 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu