

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **a) J. S. b) D. S.**, oba zastoupeni JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Resslova 1253, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 8 Ca 334/2008 – 42,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 8 Ca 334/2008 – 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 8 Ca 334/2008 – 42, byla zamítnuta žaloba podaná žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 19. 6. 2008, č. j. SZ 77986/2008/KUSK ÚSŘ/Cha, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Dolní Bousov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. 1. 2008, č. j. Výst. 436/05, jímž bylo obci Domousnice vydáno územní rozhodnutí o dělení pozemku p. č. 377 – ostatní plocha v obci a k. ú. Skyšice. V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že námitka stěžovatelů, že v záhlaví napadeného rozhodnutí chybí obligatorní údaj, a to datum narození stěžovatele a), je nepatřičná, protože zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), podle něhož bylo správní řízení zahájené dne 9. 9. 2005 vedeno, ani zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „nový správní řád“) takový údaj za obligatorní ve správním rozhodnutí nepožadují. Rovněž námitku opomenutí informování o ústním jednání označil krajský soud za nepatřičnou, neboť stavební úřad stěžovatele vyrozuměl oznámením ze dne 16. 9. 2005, č. j. Výst. 1-436/05, že je nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením na den 4. 10. 2005 v 10:30 h se schůzkou pozvaných na pozemku p. č. 377 v obci Skyšice.

Oběma stěžovatelům bylo toto oznámení doručeno do vlastních rukou dne 20. 9. 2005. Byli tedy řádně a včas vyrozuměni o konání ústního jednání i místního šetření. Z místního šetření byl stavebním úřadem vyhotoven ručně psaný protokol, jenž podepsal vedoucí stavebního úřadu a zástupkyně jediného z účastníků řízení s tím, že protokol odkazuje na presenční listinu. Ručně psaný protokol má sice některé formální nedostatky, ale nejedná se o takovou procesní vadu, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí. Podle stěžovateli podepsaného protokolu z opakovaného ústního jednání spojeného s místním šetřením ze dne 9. 10. 2007 je nesporné, že jejich původní námitky v průběhu správního řízení byly odlišné od námitek později uváděných. Podle protokolace stěžovatel a) dne 9. 10. 2007 nevznášel námitku z hlediska dopravy (otázka bezpečnosti vyjíždění), jak se tvrdí v žalobě, a proto krajský soud tuto námitku odmítl, když byla vznesena až v odvolání. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelům bylo v průběhu správního řízení umožněno, aby uvedli své námitky, o kterých stavební úřad rozhodl v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2008, č. j. Výst.436/05. Stavební úřad dostatečně a řádně seznámil účastníky se záměrem obce Domousnice a vyhověl námitce přístupu na pozemek stěžovatelů. Odvolací námitka týkající se přístupu z komunikace byla krajským úřadem, jakož i stavebním úřadem vypořádána v podmínkách pod bodem č. 1 územního rozhodnutí, z níž vyplývá, že přístup z místní komunikace p. č. 377 na pozemek p. č. 83/1 v k. ú. Skyšice musí být zachován. K nesrovnalosti hranic pozemků krajský soud poukázal na jiné řízení, na provedení opravy chybného údaje katastru nemovitostí, když nebyly respektovány údaje měření z roku 1940, provedené Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Mladá Boleslav. V tomto oznámení o opravě chybného údaje v katastru nemovitostí byla stěžovatelka b) upozorněna na skutečnost, že pokud s opravou nesouhlasí, což musí oznámit katastrálnímu úřadu do 30 dnů od doručení oznámení o opravě, zahájí katastrální úřad ve věci správní řízení a vydá rozhodnutí. Protože se tak zřejmě nestalo, je pravoplatný zákres hranic pozemků tak, jak byl opraven podle citovaného oznámení o opravě ze dne 22. 9. 2005.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítali, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože městský soud se nevypořádal řádně se všemi žalobními body, aniž by dostatečně zdůvodnil, na základě jakého ustanovení s. ř. s., příp. jiného právního předpisu, se těmito námitkami není oprávněn zabývat. Takto odmítl námitku týkající se dopravy (otázka bezpečnosti vjíždění), neboť údajně byla vznesena až v odvolacím řízení. Tento právní názor městského soudu postrádá oporu v právním řádu České republiky. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že ve svých žalobních námitkách nejsou omezeni pouze námitkami vzneseným v řízení před správním orgánem I. stupně, nýbrž pouze námitkami uplatněnými ve lhůtě pro podání žaloby. Přijetí opačného právního názoru by v konečném důsledku, bez dostatečné opory v zákoně, v nepřiměřeném rozsahu krátilo subjektivní právo účastníků správního řízení domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné moci, které je chráněno mimo jiné čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62. Podstata námitek stěžovatelů od počátku územního řízení spočívá v tom, že realizací záměru obce Domousnice by došlo k takovému zmenšení pozemku dnes sloužícího jako vjezd na pozemky stěžovatelů, že by byl fakticky znemožněn průjezd rozměrnějších vozidel na jejich pozemky. Stavební úřad námitku pojal do výrokové části

rozhodnutí jako podmínku, nicméně ani toto řešení nepovažují stěžovatelé za postačující, neboť šíře pozemku, který bude i v budoucnu sloužit jako pozemní komunikace, neumožní průjezd rozměrnějších vozidel, a to včetně osobních vozidel s přívěsem. Krajský úřad ve svém rozhodnutí i přesto konstatuje, že námitka stěžovatelů byla zakomponovanou podmínkou ošetřena. Krajský úřad, a také městský soud, tak uplatněné námitky interpretoval zužujícím způsobem, když je v podstatě redukoval na požadavek zajistit možnost průjezdu na pozemek stěžovatelů, aniž by bylo posuzováno, jaká vozidla a jakým způsobem musí mít možnost přístupu na tyto pozemky. Navazující námitku týkající se bezpečnosti vjezdu vozidel pak krajský úřad i městský soud považovaly za zcela novou námitku, a proto se jí nezabývaly. Uvedený postup stěžovatelé považují za nepřiměřeně formalistický výklad jejich procesních úkonů, který odporuje základním zásadám činnosti správních orgánů. V řízení před správním orgánem došlo k porušení ust. § 4 odst. 4 nový správní řád, podle něhož je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z citovaného ustanovení vyplývá povinnost správního orgánu interpretovat námitky stěžovatelů v souladu s jejich účelem a smyslem, resp. v souladu s jejich oprávněnými zájmy. Tímto zájmem je především zájem stěžovatelů udržet i do budoucna přístup ke svým hospodářským pozemkům sousedícím s děleným pozemkem, a to nejen pro pěší, ale i pro motorová vozidla, která takto zúženým prostorem nebudou moci bezpečně projet. Podle ust. § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) je stavební úřad povinen posoudit návrh mimo jiné z hlediska jeho důsledků pro řešené území. Návrh přitom má být přezkoumán jak ve vztahu k námitkám účastníků řízení, tak veřejným zájmům. Otázku dopravní obslužnosti je stavební úřad povinen řešit z úřední povinnosti, aniž by byl vázán námitkami účastníků řízení. Jestliže tedy stěžovatelé namítali, že realizací záměru rozdělit předmětný pozemek dojde ke zhoršení, či dokonce znemožnění, dopravní obslužnosti jejich pozemku, bylo povinností stavebního úřadu opatřit si dostatečné podklady k posouzení této otázky a následně v odůvodnění svého rozhodnutí zhodnotit, zda průjezd bude zachován v potřebném rozsahu. Tomuto úkolu správní orgány ani městský soud nedostály, když se místo toho soustředily na otázku, zda příslušná námitka byla uplatněna včas. Stěžovatelé se také neztotožnili s názorem městského soudu, že procesní vady, jimiž je správní řízení zatíženo, zejména náležitosti ručně psaného protokolu o místním šetření, nejsou natolik závažné, aby musely vést ke zrušení správních rozhodnutí. Závěr městského soudu, že byli informováni nejen o místním šetření, ale i o ústním jednání na Obecním úřadu Domousnice, je v rozporu se spisy. Jak vyplývá i ze soudního spisu, stěžovatelé byli předvoláni k šetření se schůzkou na místě samém. Jednání na Obecním úřadu Domousnice se však neúčastnili, neboť o něm nevěděli. Tím došlo k závažnému porušení jejich procesních práv, neboť ti v důležité části územního řízení nemohli řádně uplatňovat svá účastenská práva. Proto stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé v kasační stížnosti především namítali částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože městský soud se odmítl zabývat jejich námitkou týkající

se dopravy (otázka bezpečnosti vjíždění) s odůvodněním, že tato byla vznesena až v podaném odvolání.

V souvislosti s touto stížní námitkou je především třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, kterým bylo rozhodnuto: „II. Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá."

Je-li nepřípustné odmítnout přezkum napadeného správního rozhodnutí v rozsahu žalobního bodu, který nemá svůj odraz v odvolacích námitkách, je tím spíše nepřípustné odmítat přezkoumat napadené správní rozhodnutí s argumentací, že žalobní námitka byla uplatněna v průběhu správního řízení až v odvolání a nikoliv v průběhu předcházejícího správního řízení. Proto je stížní námitka nepřezkoumatelnosti této části napadeného rozsudku důvodná.

V další stížní námitce vytýkali stěžovatelé městskému soudu, že stejně jako krajský úřad jimi ve správním řízení uplatněné námitky interpretoval zužujícím způsobem, když je redukoval na požadavek zajistit možnost průjezdu na pozemek p. č. 83/1 a neposuzoval jaká vozidla a jakým způsobem musí mít možnost přístupu na tento pozemek.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že obec Domousnice je vlastníkem pozemku p. č. 377 v k. ú. Skyšice. Protože se rozhodla prodat část tohoto pozemku, podáním ze dne 8. 8. 2005 požádala stavební úřad o udělení souhlasu s realizací geometrického plánu č. 88-78/2005 ze dne 18. 5. 2005 zhotoveného pro potřebu prodeje pozemku p. č. 377/2 o výměře 39 m2, který vznikl oddělením od pozemku p. č. 377. Následně dopisem ze dne 5. 9. 2005 sdělila obec Domousnice, že s ohledem na námitku stěžovatele a) žádá o vypsání územního řízení nebo jednání, které je v tomto případě nutné. Poté oznámením ze dne 16. 9. 2005 sdělil stavební úřad, že podáním obce Domousnice doručeným dne 9. 9. 2005 bylo zahájeno územní řízení a současně bylo nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením na pozemku p. č. 377 na 4. 10. 2005. Následně dne 21. 2. 2006 požádal L. H. o udělení souhlasu k odprodeji obecního pozemku p. č. 377/3 s tím, že stávající geometrický plán byl upraven podle poznatků zjištěných při místním šetření v r. 2005. Aniž by bylo zahájené územní řízení jakkoliv ukončeno, vydal stavební úřad dne 20. 3. 2006 pod č. j. Výst. 1-43/2006 souhlas s dělením pozemku p. č. 377 podle geometrického plánu č. 90-26/2006, podle kterého se předmětný pozemek o výměře 5066 m2 rozděluje na pozemek p. č. 377/1 o výměře 5006 m2 a p. č. 377/3 o výměře 60 m2. Z podnětu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 29. 6. 2006 pak stavební úřad dne 2. 11. 2006 vydal rozhodnutí č. j. Výst. 1-187/2006, kterým podle ust. § 127 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zrušil opatření ze dne 20. 3. 2006 vydané pod č. j. Výst. 1-43/2006. Následně stavební úřad nařídil opět ústní jednání spojené s místním šetřením na pozemku p. č. 377 na 9. 10. 2007 a dne 15. 1. 2008 vydal územní rozhodnutí č. j. Výst.436/05 o dělení pozemku p. č. 377, v němž jsou stanoveny tři podmínky: 1. dělení bude provedeno tak, aby byl zachován přístup z místní komunikace p. č. 377 na pozemek p. č. 83/1 prodloužením hranice mezi pozemky st. 46 a p. č. 83/1 tak, jak je uvedeno v příloze rozhodnutí, která je jeho součástí; 2. dělením vznikne pozemek p. č. 377/3 a další nově

označený pozemek navazující na 83/1; 3. po úpravě GP č. 90-26/2006 bude jedno jeho vyhotovení předloženo stavebnímu úřadu.

Podle ust. § 32 odst. 1 písm. e) stavebního zákona lze umísťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků.

Podle ust. § 35 odst. 1 věta prvá a druhá stavebního zákona se územní řízení zahajuje na písemný návrh účastníka, z podnětu stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Návrh se doloží dokumentací stanovenou prováděcími předpisy k tomuto zákonu, popřípadě doklady stanovenými zvláštními předpisy.

Podle ust. § 3 odst. 7 vyhl. č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „prováděcí vyhláška“) obsahuje návrh na dělení nebo scelování pozemků kromě náležitostí podle odstavců 1 a 3 vyznačení navrhovaných změn hranic pozemků a přístupu na pozemky v situačním nákresu [odst. 3 písm. a)].

Podle ust. § 8 prováděcí vyhlášky obsahuje rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a) označení (název) a adresu (sídlo) navrhovatele, b) vymezení území, popřípadě pozemků podle katastru nemovitostí, kde má ke změnám dojít, c) podmínky pro dělení nebo scelování pozemků. Po právní moci rozhodnutí stavební úřad předá navrhovateli ověřený situační výkres.

Městský soud se s žalobní námitkou, v níž bylo vytýkáno správním orgánům hmotněprávní pochybení spočívající v tom, že technickým rozdělením pozemku p. č. 377 bude zcela znehodnocen jejich pozemek p. č. 83/1, vypořádal velmi zjednodušeně tak, že stěžovatelům bylo umožněno uvést jejich námitky a námitka týkající se přístupu na jejich pozemek byla vypořádána v podmínkách pod bodem č. 1 územního rozhodnutí.

Tento závěr je však zcela nepřezkoumatelný, zejména když územní řízení od samého počátku vykazuje celou řadu vad, které je třeba posoudit a vyhodnotit, zda a příp. jaký vliv měly na zákonnost napadeného rozhodnutí. Územní řízení bylo zahájeno na návrh obce Domousnice, která se domáhala vydání rozhodnutí o dělení pozemku p. č. 377 v k. ú. Skyšice na základě geometrického plánu č. 88-78/2005 ze dne 18. 5. 2005. Poté byl stavebnímu úřadu předložen jedním z účastníků řízení geometrický plán č. 90-26/2006 ze dne 23. 1. 2006, na základě něhož vydal stavební úřad souhlas s dělením předmětného pozemku. Tento souhlas byl následně zrušen a v územním řízení bylo pokračováno. Městský soud, a ani krajský úřad, se však tímto procesním postupem vůbec nezabývaly a neposoudily, zda návrh obce Domousnice na zahájení územního řízení měl náležitosti ve smyslu ust. § 3 odst. 1, 3 a 7 prováděcí vyhlášky, zda napadené správní rozhodnutí o dělení pozemku bylo vydáno v souladu s ust. § 8 prováděcí vyhlášky, zda geometrický plán č. 90-26/2006 může plnit funkci situačního plánu. Pokud by byl učiněn závěr, že geometrický plán může plnit funkci situačního plánu, vyvstává otázka, zda stavební úřad může stanovením podmínek v územní rozhodnutí měnit či modifikovat dělení pozemku uvedeném v geometrickém plánu. Navíc z rozhodnutí stavebního úřadu o dělení pozemku p. č. 377 není zřejmé co je vlastně jeho přílohou, zda je to geometrický plán č. 90-26/2006 a v jaké podobě, zda v té, v jaké byl schválen Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj nebo upravený (s největší pravděpodobností) stavebním úřadem. Zcela nejasná je zejména

podmínka č. 3 územního rozhodnutí, protože není zřejmé, jaké důsledky může mít upravený stávající geometrický plán poté, kdy územní rozhodnutí nabude právní moci. Chtěl-li stavební úřad řešit námitku stěžovatelů týkající přístupu na jejich pozemek p. č. 83/1 po rozdělení pozemku p. č. 377 tak, jak je naznačeno v podmínkách č. 1 až 3 územního rozhodnutí, tj. vytvořením nikoliv dvou, ale tří pozemků z pozemku p. č. 377, je třeba posoudit, zda postup, který zvolil je v souladu se zákonem.

Změny obsažené v geometrickém plánu lze realizovat, tj. zapsat do katastru nemovitostí, jedině s vkladovou listinou (např. kupní, darovací či směnná smlouva). Sám o sobě, a ani ve spojení s územním rozhodnutím, nemůže vyvolat žádnou změnu v katastru nemovitosti. Vydaný souhlas s dělením (zde územním rozhodnutím) je jedním z předpokladů pro povolení vkladu do katastru nemovitostí. Jinak platí ust. § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z výše uvedených důvodů je závěr vyslovený městským soudem, že námitka týkající se přístupu na pozemek stěžovatelů byla vypořádána pod bodem č. 1, nepřezkoumatelný. Proto není možné zabývat se otázkou, jakými vozidly budou moci stěžovatelé jezdit po rozdělení pozemku p. č. 377 na svůj pozemek, když není vůbec zřejmé, jakým způsobem bude předmětný pozemek rozdělen.

V poslední stížní námitce stěžovatelé vyjádřili výhradu vůči názoru městského soudu ohledně závažnosti procesních vad, přičemž jeho závěr, že byli informováni nejen o místním šetření, ale i o ústním jednání na Obecním úřadu Domousnice, které se mělo konat dne 4. 10. 2005 na obecním úřadě, je podle jejich názoru v rozporu se spisy. S touto stížní námitkou se městský soud vypořádal zcela nepřezkoumatelným způsobem, když uvedl, že ručně psaný protokol má sice některé formální nedostatky, ale přitom neuvedl, o které se konkrétně jedná, a rovněž ponechal bez povšimnutí tvrzení stěžovatelů, že dne 4. 10. 2005 se konalo jednak ústní jednání na místě samém za jejich účasti a také bez jejich účasti na obecním úřadě, což dovozují z prezenční listiny.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud 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 30. září 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu