ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobců: **a) M. B., b) M. B.**, oba zastoupeni Mgr. Jitkou Artico, advokátkou se sídlem Praha 6, Bělohorská 186/161, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2013, č. j. S-MHMP 1334334/2012/OST/No, za účasti těchto osob zúčastněných na řízení: **I. G. M.**, **II. L. B.**, **III. doc. Ing. arch. J. C.**, zast. Mgr. Lukášem Trojanem, advokátem se sídlem Praha 4, Hvězdova 1716/2b, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2016, č. j. 9 A 42/2013 – 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 10. 6. 2012, č. j. MCP6 045318/2012, zamítl společnou žádost žalobců a osob zúčastněných na řízení o vydání rozhodnutí o dělení pozemku p. č. X/X v k. ú. S. o výměře 570 m^2, který přiléhá k bytovému domu č. p. 1094, na tři pozemky o výměře 267 m^2 (označený jako X/X), 223 m^2 (označený jako X/X) a 80 m^2 (označený

jako X/X). Zamítnutí společné žádosti odůvodnil tím, že dělení nezastavěné části stavebního pozemku bytového domu z důvodu vypořádání podílového spoluvlastnictví je možné pouze tehdy, když je záměr dělení pozemku v souladu s § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Magistrát hlavního města Prahy následně v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

[2] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Vycházely přitom z obsahu podané žádosti, jejích příloh, z charakteru předmětného pozemku a ze znalosti územního plánu. Žalobcům se nepodařilo žádným relevantním argumentem zpochybnit skutečnost, že navrženým dělením pozemku vznikne také pozemek parc. č. X/X, který nebude napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Neoznačili ani žádné jiné skutečnosti či důkazy podstatné pro posouzení dané věci.

[3] Podmínku dopravního napojení nelze nahradit ani předložením smlouvy o smlouvě budoucí, jejímž předmětem je budoucí zřízení věcného břemene užívání pozemku ve prospěch oprávněného z věcného břemene, spočívajícího v právu vstupu na pozemek p. č. X/X. Nově vytvořený pozemek musí být napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci bezprostředně. Zřízení věcného břemene se jeví jako nedostatečné, neboť nemá trvalý charakter. Nemohly obstát ani další námitky žalobců vztahující se k motivům žádosti o dělení pozemků, nemožnosti vlivu na urbanistickou hodnotu lokality nebo k nemožnosti zamítnutí žádosti odůvodnit odkazem na územní plán.

[4] Napadené rozhodnutí není ani v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V případě dělení pozemku, na který odkazují žalobci, nevznikl stav, kdy by některý z pozemků nebyl napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. O dělení dalšího pozemku pak rozhodoval v prvním stupni jiný správní orgán. Jeho správní praxe nemůže být závazná pro správní orgány rozhodující v nyní projednávané věci. Obdobného zacházení se lze domáhat pouze tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem.

II. Kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhují zrušení napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí správního orgánu (příp. vyslovení jeho nicotnosti).

[6] Skutkový stav neodpovídá stavu, který vzal správní orgán, jakož i městský soud, za základ pro svá rozhodnutí. Bytový dům na pozemku parc. č. X/X v k. ú. S. je obklopen pozemky parc. č. X/X, X, X a X přičemž pouze dva z těchto pozemků (vstup a vjezd) jsou ve vlastnictví všech vlastníků bytových jednotek. Pozemek parc. č. X/X je ve vlastnictví jediného vlastníka, který je současně majitelem k němu přiléhající přízemní bytové jednotky; pozemek parc. č. X/X je ve spoluvlastnictví tří subjektů (mimo jiné i stěžovatelů), kteří jsou zároveň majitelé přiléhajících přízemních bytových jednotek. Společenství vlastníků jednotek již dříve souhlasilo, aby byli vlastníky zahrad okolo

bytového domu pouze vlastníci přízemních bytů. Rozdělením pozemku parc. č. X/X bude právní stav uveden do souladu s faktickým. Předmětný pozemek nyní náleží vlastníkům tří přízemních bytových jednotek, měl by být tudíž mezi ně rozdělen.

[7] Důvody, pro které správní orgány (a posléze městský soud) nepřisvědčily jejich námitkám, považují stěžovatelé za velmi rozdílné. Prvostupňový správní orgán argumentoval rozporem se záměry územního plánu, architektonickou a urbanistickou nevhodností a nesouladem se zákonem č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů s tím, že realizací dělení by mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem. Městský soud svou argumentaci opřel o nutnost zajištění přístupu z veřejné komunikace.

[8] Stěžovatelé však dospěli k závěru, že žádostem o dělení pozemků bývá v obdobných případech vyhověno. Právo by nemělo být aplikováno pro obdobné případy různě. Správní orgány mají postupovat v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu. Prvostupňový správní orgán již dříve vyslovil souhlas s dělením sousedního pozemku p. č. X/X v k. ú. S. na pozemky parc. č. X/X, X, X a X. Praxe orgánů státní správy by přitom měla být v souladu se zájmy vlastníků. Splnění zákonných požadavků pro dělení pozemků je nutné posuzovat u každého případu s ohledem na konkrétní situaci v místě, kde má k takovému dělení dojít.

[9] Pokud by bylo provedeno místní šetření, jak stěžovatelé navrhovali, byl by prokázán skutečný stav věci. Právní předpisy nestanovují kategorii pozemní komunikace, kterou má být vymezovaný pozemek napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. V případě pozemku parc. č. X/X, který vznikl na základě dřívějšího rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, se jednalo o tutéž situaci. Z místního šetření by vyplynulo, že požadovaným dělením ve skutečnosti nedojde k žádné změně týkající se dopravního napojení žádného z nově vzniklých pozemků.

[10] Rozsudek městského soudu je podle stěžovatelů v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, konkrétně s tím, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dělením pozemku by se faktický stav neměnil, nebyl by narušen veřejný zájem a právní a faktická situace by díky tomu byla pro vlastníky jasná s ohledem na hrazení nákladů, údržbu, nebo zcizování či zatěžování bytových jednotek.

[11] Žalovaný, ani osoby zúčastněné na řízení, se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali nicotnost rozhodnutí správních orgánů v obou stupních. Podle § 77 odst. 1 správního řádu „[n]*icotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený*

věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ K nicotnosti rozšířený senát v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, konstatoval, že jde o specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, které jsou svou povahou nejzávažnější, nejtěžší a zároveň nezhojitelné. Nicotné „rozhodnutí“ je pa-aktem, nelze je za veřejnomocenské rozhodnutí správního orgánu vůbec považovat a není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Vadami, jež mohou nicotnost vyvolat, jsou kromě absolutního nedostatku pravomoci rozhodujícího správního orgánu také jeho absolutní nepříslušnost, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.

[15] Z obecné formulace této kasační námitky je ovšem zřejmé, že se ani sami stěžovatelé nedomnívají, že by správní rozhodnutí trpěla vadou nicotnosti. Skutečným obsahem jejich námitky je nesouhlas s právními závěry, k nimž správní orgány v obou stupních došly. Správnost těchto závěrů je předmětem přezkumu kasačním soudem. Námitka nicotnosti správních rozhodnutí však není důvodná.

[16] Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud čtyři okruhy námitek stěžovatelů, které pro přehlednost vypořádal v tomto pořadí: námitka nikoliv řádně zjištěného skutkového stavu (A), nesprávné posouzení právní otázky (B), rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu (C) a odlišnosti důvodů, pro které správní orgány a městský soud zamítly žádost o dělení pozemku (D).

A. Nesprávné zjištění skutkového stavu

[17] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, a to jak v řízení před správními orgány, tak v řízení před městským soudem. Správní orgány a městský soud měly podle tvrzení stěžovatelů provést místní šetření, kterým by byl prokázán skutečný stav věci.

[18] Kasační dospěl k závěru, že tato námitka není důvodná. Stěžovatelé provedení důkazního prostředku výslovně navrhují teprve v řízení o kasační stížnosti. V řízení před městským soudem uplatnili pouze obecně formulovanou námitku nedostatečného zjištění skutkového stavu, aniž by v žalobě označili jakékoliv další skutečnosti, které měly být zjištěny. Rovněž k jejich prokázání nenavrhli žádné důkazy. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Přitom platí, že nové relevantní tvrzení, o skutečnostech existujících již v době správního řízení, uplatněné v řízení o správní žalobě před krajským soudem, může být ještě pojato jako důvod pro doplnění dokazování – přenášení uvedených odvolacích prvků až do fáze čistě kasačního řízení však již není myslitelné (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Ads 36/2012 - 17).

[19] Zároveň kasační soud neshledal ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Městský soud vyhodnotil jednotlivé podklady pro vydání rozhodnutí (konkrétně žádost o dělení pozemku, charakter pozemku i územní

plán), přičemž z uvedených podkladů zjistil, že jeden z nově vymezovaných pozemků by nebyl napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Podle Nejvyššího správního soudu je napadený rozsudek založen na dostatečných skutkových zjištěních a provedení dalšího dokazování je tudíž nadbytečné. Ani namítané provedení místního šetření by totiž reálně nemohlo vést ke zjištěním, která by byla s to vyvrátit skutečnost, že dělením vzniká pozemek *nenapojený* na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

B. Nesprávné posouzení právní otázky

[20] Ani námitka, že žádný z právních předpisů, na něž odkazovaly správní orgány a městský soud, nestanovuje kategorii pozemní komunikace, kterou má být nově vymezovaný pozemek napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, není důvodná.

[21] Podle § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb. rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků kromě obecných náležitostí rozhodnutí a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona obsahuje a) parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, jichž se dělení nebo scelení týká, b) určení nových hranic pozemků s vyznačením přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace ke každému pozemku. Podle § 12 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. grafická příloha rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, ověřená stavebním úřadem, obsahuje situační výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy s vyznačením nových hranic pozemků a přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace na každý nově vytvořený pozemek.

[22] V první řadě Nejvyšší správní soud provedl jazykový výklad výše uvedených právních norem, tento výklad je nutné brát pouze jako určité prvotní přiblížení se k pochopení dané normy (např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Právní normě je nutné přikládat takový význam, jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti. Podle citovaných ustanovení se pozemek vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, přičemž příslušné rozhodnutí vždy musí obsahovat vyznačení přístupu z takové komunikace. Z litery zákona jednoznačně vyplývá, že napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci musí být bezprostřední.

[23] To, že zákon výslovně neurčuje i druh pozemní komunikace, je předmětem zcela jiné právní otázky. Zákon skutečně nestanoví, o kterou kategorii pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, se má jednat. Stanoví povinnost dopravního napojení na kteroukoli z kategorií pozemních komunikací. Předmětem nyní projednávané věci však není spor o to, na jakou kategorii pozemní komunikace má být pozemek napojen, ale spor, zda vůbec (příp. jakým způsobem) má být napojen.

[24] Výklad právní normy by měl být průnikem jednotlivých výkladových metod. Nejvyšší správní soud proto doplňuje jazykový výklad předmětných právních norem o výklad teleologický. Ten se zabývá tím, jaký je smysl a účel dané právní normy. Smyslem

předmětných ustanovení je zajištění vzniku pouze takových pozemků, které budou trvale přístupné. Vznikne-li pozemek bez možnosti přístupu na něj, není v možnostech jeho vlastníka řádně na něm hospodařit či jinak jej řádně užívat. Tato skutečnost je pak důvodem vzniku nezbytné cesty na takový pozemek, jež v sobě nutně nese i zjevné omezení vlastníka, přes jehož pozemek je tato cesta realizována. Je tudíž ve veřejném zájmu omezit vznik takových pozemků, které by se v budoucnu mohly stát nepřístupnými a bylo by proto nutné zasahovat do vlastnického práva jiných vlastníků.

[25] Nadto kasační soud konstatuje, že nezbytnou cestu soud v souladu s § 1032 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nepovolí, způsobil-li si nedostatek přístupu na tento pozemek ten, kdo o nezbytnou cestu žádá, z hrubé nedbalosti či úmyslně. Ani zřízení věcného břemene užívání pozemku pro zajištění přístupu smlouvou o smlouvě budoucí není dostačujícím způsobem pro zajištění dopravního napojení pozemku, neboť věcné břemeno nemá trvalý charakter. V tomto ohledu lze plně odkázat na rozsudek městského soudu. Ani teleologický výklad právních norem nemohl vést k jinému závěru, než že nově vymezovaný pozemek musí být bezprostředně a trvale napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

[26] 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 stavebního zákona. Součástí těchto požadavků je mimo jiné soulad s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Prováděcími předpisy jsou mimo jiné vyhlášky č. 501/2006 Sb. a 503/2006 Sb., se kterými je, jak je výše uvedeno, posuzovaná žádost o dělení pozemku v rozporu. Z tohoto důvodu bylo nezbytné žádost stěžovatelů o dělení pozemku zamítnout.

[27] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. umožňuje udělit výjimky z obecných požadavků na využívání území, mimo jiné i z § 20 odst. 3 této vyhlášky, tedy i z povinnosti dopravního napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Pro udělení výjimky musí být splněny požadavky § 169 odst. 2 stavebního zákona. Stavebnímu úřadu je dána zákonná možnost v odůvodněných případech rozhodnout o udělení této výjimky.

C. Rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu

[28] Stěžovatelé dále tvrdí, že správní orgány (a následně i městský soud) rozhodly v rozporu se zásadou materiální rovnosti zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Poukazují v této souvislosti na rozdílnou praxi správních úřadů ve dvou konkrétních případech. V prvním z nich jde o dělení pozemku, o němž rozhodoval tentýž prvostupňový správní orgán jako v nyní posuzované věci. Tento případ se však zcela zásadně liší ve skutečnosti, že dělením tohoto pozemku nedošlo k situaci, kdy by některý z pozemků nebyl napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Ve druhém případě, na který stěžovatelé odkazují, se však již právě o tento případ jedná, přičemž v prvním stupni rozhodoval jiný správní orgán než v nyní posuzované věci.

[29] Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, na kterou zcela správně odkazoval rovněž městský soud, platí, že se nelze dovolávat legitimního očekávání

z titulu zavedené správní praxe za situace, kdy se jednalo o praxi nezákonnou. Její následování je nežádoucí a bylo by rovněž v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, sp. zn. 5 As 155/2015 - 35). Územní rozhodnutí o dělení pozemku za situace, kdy vzniká pozemek dopravně nenapojený na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, je v rozporu se zákonem a takovou správní praxi je nežádoucí následovat. Pokud by správní orgány na této praxi v budoucnu setrvaly, jednalo by se o nezákonný postup. Ani tato námitka stěžovatelů proto není důvodná.

[30] Stěžovatelům lze přisvědčit, že splnění zákonných požadavků pro dělení pozemků je nutné posoudit u každého případu s ohledem na konkrétní situaci v místě, kde má k dělení dojít. Toto posuzování však vždy musí odpovídat požadavkům zákona. Stěžovatelům je nutné dát za pravdu, že praxe jednotlivých správních orgánů by měla být jednotná (a to tím spíše za situace, kdy spadají do působnosti téhož nadřízeného správního orgánu, který by měl plnit sjednocovací funkci).

D. Odlišnosti důvodů, pro které správní orgány a městský soud zamítly žádost o dělení pozemku

[31] Ačkoliv se stěžovatelé domnívají, že důvody, pro které správní orgány a městský soud zamítly žádost o dělení pozemku, byly zcela odlišné, hlavní důvod pro zamítnutí žádosti o dělení pozemku je u všech rozhodnutí totožný. Vznik pozemku p. č. X/X, který by nebyl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, je nežádoucí. Rozsah správního i soudního přezkumu je pak určen uplatněnými námitkami. Odvolací správní orgán (i městský soud) se zabývaly pouze těmi částmi rozhodnutí, proti nimž směřovaly námitky stěžovatelů. Odůvodněním pak pouze rozhojnily další argumentaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, zamítl ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[33] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly, tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. září 2017

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně

senátu