

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PhDr. M. J.**, zastoupena JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2017, č. j. 46 A 39/2015 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně podala k Městskému úřadu Říčany žádost o dělení pozemku p. č. X v k. ú. L. (dále též „pozemek“).

[2] Z důvodu podjatosti vedoucího označeného úřadu byla věc usnesením Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 12. 11. 2013 postoupena Městskému úřadu v Českém Brodě k rozhodnutí o uvedené žádosti.

[3] Městský úřad v Českém Brodě vydal dne 4. 2. 2014 podle § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

též „stavební zákon“) sdělení č. j. MUCB 3539/2014, kterým vyslovil souhlas s dělením pozemku (dále též „souhlas“).

[4] Usnesením Městského úřadu v Českém Brodě (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 2. 2014, č. j. MUCB 4509/2014, byl podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) souhlas zrušen. Toto usnesení bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 4. 2014 a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

[5] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2014 (vypraveným dne 20. 6. 2014 – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 As 192/2014 - 68), č. j. MUCB 17294/2014 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), byl souhlas podle § 156 odst. 2 správního řádu opětovně zrušen.

[6] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 27. 1. 2015, č. j. 012829/2015/KUSK, sp. zn. SZ 163494/2014/KUSK REG/JŠ, a napadené rozhodnutí potvrdil (dále také „rozhodnutí o odvolání“).

II.

[7] Rozhodnutí o odvolání napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Praze. Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Přisvědčil správním orgánům, že souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy, a mohl být proto podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušen. Podle krajského soudu došlo při vydání souhlasu k porušení § 90 písm. a) a c) stavebního zákona a prováděcích vyhlášek ke stavebnímu zákonu – vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška č. 501/2006 Sb.), a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška č. 503/2006 Sb.). Podle § 6 vyhlášky č. 503/2006 Sb. má být v žádosti o souhlas uveden popis navrhovaného dělení s uvedením výměr nově vznikajících pozemků, důvody pro dělení pozemku a má k ní být přiložena celková situace v měřítku katastrální mapy se zakreslením požadovaného dělení s vyznačením přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům. To vyplývá i z § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žádost žalobkyně uvedeným požadavkům nedostála. Nadto v žádosti nebyly uvedeny údaje prokazující soulad dělení s platnou územně plánovací dokumentací, jak to vyžaduje vyhláška č. 503/2006 Sb. Krajský soud dodal, že územní plán obce L. vyžadoval pro nové parcely rozlohu minimálně 800 m^2, jeden z pozemků, které se měly oddělit od pozemku p. č. X, však této rozlohy nedosáhl. S ohledem na výše uvedené lze podle názoru soudu souhlasit se žalovaným, že souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy, v důsledku čehož jej bylo možno zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu. Důvodné neshledal krajský soud ani námitky, ve kterých žalobkyně namítala porušení § 94 odst. 4 správního řádu. Podle krajského soudu bylo postupováno v souladu s citovaným ustanovením. Krajský soud neshledal ani existenci vad, pro které by bylo nutno zrušit rozhodnutí správních orgánů. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně („stěžovatelka“) kasační stížnost. Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud tři okruhy námitek stěžovatelky, které pro přehlednost uspořádal následovně.

[9] V prvním stížním bodě stěžovatelka namítala, že nebyly dány důvody k zahájení přezkumného řízení a ke zrušení souhlasu (§ 156 odst. 2 správního řádu). Podle názoru stěžovatelky nebyl souhlas udělen v rozporu se zákonem, a nebyly tedy splněny podmínky pro jeho zrušení. Důvody, pro které správní orgán I. stupně zrušil předmětný souhlas, neobstojí. Poukázala i na význam vlastnického práva a možnost nakládat s věcí svobodně (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[10] Ve druhém stížním bodě stěžovatelka dovozovala porušení § 94 odst. 4 správního řádu. Podle stěžovatelky neměl být souhlas zrušen z důvodu zjevného nepoměru mezi zásahem do práv stěžovatelky a veřejným zájmem. Argumentace správních orgánu a krajského soudu je nepřípadná. Soud se měl zabývat i škodou vzniklou stěžovatelce v důsledku nesprávného a neúměrně dlouhého správního řízení.

[11] V dalším stížním bodě stěžovatelka poukazovala na vady řízení před správními orgány a soudem. Poukazovala na vady výroku prvostupňového rozhodnutí a na rozpor mezi výrokem a odůvodněním. Dále správnímu orgánu I. stupně vytýkala, že v usnesení o zrušení souhlasu neupřesnil, které konkrétní skutečnosti zakládají důvod pro zahájení řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelku ani nevyrozuměl o to, jakým způsobem vyšly tyto skutečnosti najevo, čímž porušil § 7 správního řádu. Postup správních orgánů porušil i další zásady uvedené ve správním řádu. Brojila i proti postupu žalovaného při vyřizování námitek uplatněných v odvolání.

[12] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dále výslovně navrhla, aby Nejvyšší správní soud „*vyslovil svůj právní názor, že vydaný souhlas s dělením je platný, územní řízení je třeba zastavit a souhlas s dělením doplnit o ověřenou situaci*“.

IV.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Kasační stížnost směřuje proti rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta správní žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byl podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušen dříve vydaný souhlas s dělením pozemku.

[16] Nutno předeslat, že stěžovatelka uplatňovala v kasační stížnosti řadu námitek pouze v obecné rovině (povětšinou se jednalo o polemiku s dílčími závěry krajského

soudu). Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Jsou-li námitky koncipovány obecně, je i soud oprávněn k obdobnému vypořádání. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu (srv. rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 488/2005 Sb. NSS, a rozsudky téhož soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 4/2010 - 94).

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky ke zrušení souhlasu s dělením pozemku podle § 156 odst. 2 správního řádu (který správní orgán vydal na základě § 82 odst. 3 stavebního zákona) tedy úkonu ve smyslu části čtvrté správního řádu – srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 As 192/2017 - 68.

[18] Podle § 156 odst. 2 správního řádu: „*Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*“

[19] Správní řád tedy opravňuje správní orgán ke zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu (úkonů ve smyslu části čtvrté správního řádu – viz § 154), které byly vydány v rozporu s právními předpisy, přičemž stanoví, že na toto řízení se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení.

[20] Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až § 99 správního řádu.

[21] Podle § 94 odst. 1 správního řádu: „*V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.*“

[22] Podle § 96 odst. 1 správního řádu se přitom soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje „*podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.*“ Podle § 96 odst. 2 správního řádu se pak k „*vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, nepřihlíží.*“ Podle § 98 téhož zákona „*jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí.*

Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“

[23] Zdejší soud přitakává správním orgánům a krajskému soudu, že předmětný souhlas s dělením pozemku nebyl vydán v souladu s právními předpisy, a bylo tedy možné jej podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušit.

[24] Proces dělení pozemků je upraven v § 82 stavebního zákona. Podle § 82 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Podle § 82 odst. 2 téhož zákona rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků je možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí, nebo oprávněnou osobou za účelem uplatňování předkupního práva pro veřejně prospěšné stavby (§ 101). Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu (§ 2, 3 a 11 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a o pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku). Není-li třeba stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, stavební úřad potvrdí tuto skutečnost sdělením (souhlasem), kterým současně schválí navrhovaný záměr.

[25] V dané věci správní orgán nejprve vyhověl žádosti stěžovatelky a udělil jí souhlas podle § 82 odst. 3 in fine stavebního zákona, a následně (poté, co zjistil, že odporuje stavebnímu zákonu a prováděcím vyhláškám) jej podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil. Stěžovatelka se proti rozhodnutí správního orgánu bánila odvoláním, kterému žalovaný nevyhověl, neboť dospěl k závěru, že souhlas byl udělen v rozporu s právními předpisy (stavebním zákonem a prováděcími vyhláškami).

[26] Podle § 90 stavebního zákona má stavební úřad v územním řízení posuzovat, zda je záměr žadatele v souladu: a) s vydanou územně plánovací dokumentací, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

[27] Stavební úřad má tedy před vydáním rozhodnutí v územním řízení mj. zkoumat soulad záměru žadatele (v daném případě dělení pozemku) 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.

[28] Procedura dělení pozemků je podrobněji upravena v prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu (č. 501/2006 Sb. a č. 503/2006 Sb.).

[29] Vyhláška č. 501/2006 Sb. stanoví obecné požadavky na využívání území při vymezování pozemků. Podle § 1 odst. 2 uvedené vyhlášky se při vymezování pozemků postupuje dle části třetí a čtvrté této vyhlášky (§ 20 a násl. citované vyhlášky). Dle § 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*."

[30] Vyhláška č. 503/2006 Sb. pak upravuje náležitosti žádosti o vydání rozhodnutí o dělení pozemků. Podle § 6 uvedené vyhlášky se žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 4 k této vyhlášce. K žádosti o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků žadatel připojí přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Mj. má žadatel popsat navrhované dělení s uvedením výměr nově vznikajících pozemků a uvést důvody pro dělení pozemku. K žádosti má být mj. přiložena celková situace v měřítku katastrální mapy se zakreslením požadovaného dělení s vyznačením přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům a údaje prokazující soulad dělení s platnou územně plánovací dokumentací. Cílem uvedených ustanovení je podle názoru zdejšího soudu umožnit správnímu orgánu mj. posoudit, zda je záměr žadatele v souladu s § 90 stavebního zákona. K tomu viz i § 12 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle níž rozhodnutí o dělení pozemků dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí soulad s cíli a úkoly územního plánování. Dále je nutno zmínit § 12 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle níž má rozhodnutí o dělení pozemků obsahovat i určení nových hranic pozemků s vyznačením přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace ke každému pozemku (podle § 12 odst. 3 vyhlášky grafická příloha rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, ověřená stavebním úřadem, obsahuje celkovou situaci v měřítku katastrální mapy s vyznačením nových hranic pozemků a přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace na každý nově vytvořený pozemek).

[31] Jak správně uvedl krajský soud, žádost stěžovatelky uvedeným požadavkům nedostála. Předně je třeba uvést, že v žádosti (a jejích přílohách) nebylo specifikováno zamýšlené napojení pozemků na veřejnou komunikaci, jak to má na mysli § 6 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Nutnost napojení na veřejnou komunikaci, resp. zajištění trvalé přístupnosti přitom vyplývá i z § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (a podpůrně i z § 12 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.). K tomu srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016 - 38, podle něhož: „*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. (...) 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.*" Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žádosti nevymezila zamýšlené napojení pozemků na pozemní komunikaci, nemohlo být správnímu orgánu I. stupně zřejmé, jak má naplnění této podmínky pro dělení pozemků posoudit. Nelze přitom přehlédnout ani pozdější zjištění správních orgánů stran neexistence přístupu na nově

vzniklé pozemky z veřejné komunikace. Stěžovatelka dále v žádosti řádně nespecifikovala důvod pro dělení pozemku. Obecný důvod „budoucí samostatné užívání pozemků“ bez další specifikace nelze považovat za uvedení důvodu rozdělení ve smyslu shora označené právní úpravy. Stěžovatelka nekonkretizovala, o jaké budoucí užívání se má jednat. Správní orgán I. stupně proto vydal souhlas s dělením pozemku, aniž věděl, za jakým účelem má k dělení dojít, resp. aniž věděl, jak bude zajištěno napojení všech nově vzniklých pozemků na veřejnou komunikaci.

[32] Již pro výše uvedené nelze správnímu orgánu vytýkat, že v přezkumném řízení zrušil předmětný souhlas. Pokud by stavební úřad v původním řízení postupoval v souladu s právní úpravou, nemohl by žádosti vyhovět (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016 - 38). Pokud pak souhlas i přes výše uvedené udělil, lze souhlasit se žalovaným a krajským soudem, že jej udělil v rozporu s právními předpisy (§ 90 stavebního zákona, § 6 a § 12 vyhlášky č. 503/2006 Sb. a § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), což vyvolává možnost jeho zrušení podle § 156 odst. 2 správního řádu.

[33] Nejvyšší správní soud si plně uvědomuje nutnost ochrany vlastnického práva, což vyplývá i z čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čestné judikatury Ústavního soudu. Ani judikatura Ústavního soudu však neposkytuje oporu pro tvrzení, že správní orgán není oprávněn zrušit nezákonně udělený souhlas. To nevyplývá ani ze stěžovatelkou uváděného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (který se nadto nezabýval identickou skutkovou situací). Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje ani princip presumpce správnosti správních aktů, podle něhož je každý veřejnoprávní akt považován za formálně a obsahově správný, dokud není zákonem předvídaným způsobem zrušen (nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001). V daném případě však byl předmětný akt (souhlas) zrušen zákonem předvídaným způsobem.

[34] Výklad stěžovatelky by vedl k tomu, že jakékoliv pochybení správního orgánu při rozhodování o žádosti by nemohlo vést ke zrušení nezákonného rozhodnutí (či jiného správního aktu). Takto však právní úprava vystavěna není. Právní úprava umožňuje (při splnění dalších podmínek – viz např. § 94 odst. 4 správního řádu) zrušit akt správního orgánu tehdy, pokud odporuje právním předpisům (vedle výše uvedeného viz i usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09).

[35] Správní řád přitom nestanoví, že by nezákonný správní akt nebylo možno zrušit za situace, kdy porušení předpisu bylo vyvoláno správním orgánem. Správní řád umožňuje zrušit správní akt, pokud je v rozporu s právními předpisy, a to bez ohledu na to, kým byla protiprávnost vyvolána. Ze správního řádu nelze dovodit ani to, že by v rámci přezkumného řízení bylo možno odstraňovat vady žádosti. Účelem přezkumného řízení není zhojit nezákonnosti přezkoumávaných správních aktů nebo vady procesního postupu, který předcházel jejich vydání, ale odstranit správní akty, které odporují právním předpisům. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím k nápravě nezákonných správních aktů. V případě, kdy není rozhodnutí či jiný správní akt v souladu s právními předpisy, lze přistoupit k jejich zrušení. Podpůrně srv. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 94 a k § 156 správního řádu.

[36] Z důvodu, že již výše uvedené zakládalo nutnost zrušení uděleného souhlasu, je nadbytečné zabývat se (obecnými) námitkami stěžovatelky mířícími do dalších důvodů nezákonnosti souhlasu.

[37] Z procesní opatrnosti zdejší soud dodává, že nesouhlasí s kategorickým závěrem stěžovatelky, že v řízení o udělení souhlasu není nutno trvat na regulativech obsažených v územním plánu. Jak již bylo výše uvedeno, podle § 90 písm. a) stavebního zákona je stavební úřad v územním řízení povinen posoudit, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, přičemž má vycházet i z údajů uvedených žadatelem v žádosti, kterými má doložit soulad s územním plánem (§ 6 vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Stěžovatelka však soulad s územním plánem v žádosti relevantně nedokládala. V řízení pak bylo nadto prokázáno, že jeden z nově vzniklých pozemků měl mít rozlohu 751 m^2, tedy menší než územním plánem minimálně doporučenou velikost (800 m^2). Stěžovatelka přitom v žádosti ani neuvedla, z jakého důvodu nebylo nutné v jejím případě dodržet uvedený regulativ.

[38] Pokud pak stěžovatelka poukazovala na § 61, § 96 a další podobná ustanovení stavebního zákona a prováděcích vyhlášek (které nebyly v dané věci aplikovány), konstatuje zdejší soud, že správní orgány zrušení souhlasu na uvedených ustanoveních nevystavěly. Důvodem ke zrušení souhlasu byl rozpor s § 90 stavebního zákona a s prováděcími vyhláškami č. § 501/2006 Sb. a č. 503/2006 Sb. Z důvodu, že z odůvodnění rozsudku či z předcházejících správních rozhodnutí nevyplývá, že by soud či správní orgány ukládaly stěžovatelce povinnost pozemky zastavět rodinnými domy, propachtovat atp., je nadbytečné zabývat se argumentací stěžovatelky v tomto smyslu. To stejné platí i pro další argumentaci stěžovatelky, která nemířila do důvodů, na kterých stojí zrušení předmětného souhlasu.

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatelka namítala porušení § 94 odst. 4 správního řádu.

[40] Podle § 94 odst. 4 správního řádu: „*Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.*“

[41] Z uvedeného vyplývá, že pokud správní orgán zjistí, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, musí dále hodnotit, zda újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

[42] Správní orgány (a následně krajský soud) se splněním uvedených podmínek zabývaly. Žalovaný mj. uvedl, že zrušením sdělení o dělení pozemků nevznikne stěžovatelce větší újma, než by vznikla veřejnému zájmu. Dělení pozemků nezakládá právo stavby, ale vymezuje pozemek k funkčnímu využití dle územně plánovací dokumentace za splnění dalších regulativů a podmínek právních předpisů v rovině stavebního práva, ty však v daném případě splněny nebyly. Nelze upřednostňovat jednotlivce, který podá žádost

odporující právním předpisům. Krajský soud na uvedené navázal. Mj. uvedl, že při poměřování zájmů jednotlivých dotčených osob je třeba brát v úvahu pouze práva nabytá v dobré víře stěžovatelkou a porovnat je s veřejným zájmem na dodržování zákonnosti při výkonu veřejné správy. Jediným právem, které bylo stěžovatelce souhlasem založeno, je právo na rozdělení jednoho pozemku na tři menší. Souhlas s dělením pozemku neopravňuje jeho adresáta k žádnému způsobu užívání pozemku, využití pozemku se nemění, na což ostatně kladla důraz i sama stěžovatelka ve svých podáních. Stěžovatelka netvrdila, že by jí vznikla zrušením souhlasu jakákoliv majetková újma, resp. že by tím byl zmařen nějaký konkrétní záměr (způsob užití pozemku či výnos). Má-li tedy soud vážit na jedné straně význam veřejného zájmu na zákonnosti rozhodování veřejné správy a na druhé straně intenzitu zásahu do práv nabytých stěžovatelkou v dobré víře (resp. intenzitu dopadu zrušení souhlasu do sféry stěžovatelky, nejen právní, ale i ekonomické), neshledal, že by újma způsobená stěžovatelce zrušením souhlasu s dělením pozemku byla ve zjevném nepoměru k významu veřejného zájmu. Neznamená to, že by veřejný zájem na zákonnosti rozhodování, jenž byl vydáním nezákonného souhlasu porušen v důsledku nesprávného postupu správního orgánu I. stupně, byl významnější než práva nabytá stěžovatelkou. Aplikace § 94 odst. 4 správního řádu je však podmíněna zjevným nepoměrem, přičemž takto vyhraněná nerovnováha vzhledem ke konkrétním okolnostem tohoto případu nenastala. S uvedeným hodnocením se zdejší soud ztotožňuje.

[43] Nejvyšší správní soud dodává, že si plně uvědomuje důsledky předmětného rozhodnutí pro stěžovatelku. Nemůže však souhlasit s tím, že by rozhodnutí orgánu veřejné správy nebylo možno v přezkumném řízení zrušit, ať by bylo zatíženo sebevětší nezákonností, a to právě s pouhým poukazem na důsledky zrušujícího rozhodnutí. Jen pokud by se jednalo o zjevný nepoměr mezi veřejným zájmem a důsledky rozhodnutí do práv účastníka (který je nebyl v dobré víře), nemohl by správní orgán rozhodnutí zrušit. I z odborné literatury (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950, komentář k § 94 odst. 4 správního řádu), vyplývá, že: „*U nezákonného rozhodnutí by tedy měl být upřednostněn veřejný zájem a ochrana subjektivních práv jiných účastníků řízení před právy nabytými v dobré víře, neboť pouze zjevný nepoměr mezi těmito chráněnými hodnotami dovoluje přiklonit se k ochraně práv nabytých v dobré víře nezákonným rozhodnutím.*“ K dobré víře nutno dodat, že ta není dána i v případě uvedení nepravdivých údajů účastníkem řízení v žádosti. K tomu srv. např. rozsudek ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012 - 48, podle něhož: „*Shodně s městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že stěžovatel v ohlášení stavby uvedl nepravdivé údaje. Je přitom nerozhodné, zda žadatel nepravdivé informace uváděl úmyslně, či nikoli (...) I z tohoto důvodu nelze předpokládat, že svá práva z rozhodnutí stavebního úřadu nabyl v dobré víře. Ze shora uvedeného vyplývá, že rozpor dotčeného rozhodnutí s právními předpisy neměl původ pouze v postupu správního orgánu, ačkoli se tak velkou měrou stalo i jeho chybnými kroky v řízení. Stavební úřad v rámci shromažďování podkladů, případně v rámci posuzování podání nedostatky neodhalil, ačkoli měl, a v tomto směru měl v řízení dále postupovat (srov. např. § 111 odst. 3 stavebního zákona). Stěžovatel však svým počínáním také přispěl k rozporu rozhodnutí s právními předpisy, neboť ve svém podání uvedl nepravdivé údaje (ať již úmyslně, či nikoli), na jejichž základě správní orgán rozhodl, a současně o postupu správního orgánu rozporném s právními předpisy (neinformování dotčených orgánů, zahájení spojeného územního a stavebního řízení při nenaplnění zákonných podmínek) věděl. To ve svém důsledku znamená, že práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabýt v dobré víře a v*

přezkumném řízení proto nebyl prostor pro aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu." V této souvislosti lze zmínit i nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, z něhož vyplývá, že legitimní očekávání navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci jen tehdy, bude-li postupovat v souladu se zákonem.

[44] Pokud pak stěžovatelka v souvislosti s nepřiměřeností rozhodnutí poukazovala na škodu způsobenou nesprávným či nezákonným úředním postupem (délkou řízení atp.), konstatuje zdejší soud, že takovou škodu nelze posuzovat v rámci tohoto soudního řízení. Proces uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem je samostatně upraven v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (srv. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 - 29).

[45] V dalším okruhu námitek stěžovatelka poukazovala na vady řízení před správními orgány a krajským soudem.

[46] Stěžovatelka primárně poukazovala na vady výroku prvostupňového rozhodnutí. Zdejší soud přitakává stěžovatelce v tom, že výrok prvostupňového rozhodnutí není jednoznačně formulován. Výrok je však třeba posuzovat i ve vztahu k dalším částem rozhodnutí vč. jeho odůvodnění (podpůrně srv. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46). Z celkové koncepce prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že je jím rušen souhlas s dělením pozemku p. č. X (a nikoliv dřívější usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 12. 2. 2014). Je pravdou, že žalovaný mohl korigovat předmětnou vadu tím, že by změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pokud tak však v daném případě (přičemž je z rozhodnutí zřejmé, který dřívější akt správního orgánu byl rušen) neučinil, nelze jeho rozhodnutí považovat za nezákonné (podpůrně viz i rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39). I stěžovatelce bylo nadto jednoznačně zřejmé, co bylo výrokem rozhodnutí zrušeno. K tomu viz odvolání stěžovatelky, ve kterém brojí proti zrušení souhlasu s dělením pozemku. Výše uvedená vada nezpůsobuje ani nicotnost rozhodnutí. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Mezi tyto vady patří např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí a podobné zásadní vady. Podle Nejvyššího správního soudu v daném případě předmětné rozhodnutí žádnou takovou vadu netrpí.

[47] Nedůvodná je i námitka, že správní orgán I. stupně ve zrušujícím usnesení nespecifikoval, které „skutečnosti mající za následek nutnost zrušení souhlasu vyšly v řízení najevo". K tomu zdejší soud konstatuje, že správní orgán v rozhodnutí uvedl, na základě čeho shledal rozpor s právními předpisy. Mj. poukázal na rozpor souhlasu s § 90 stavebního zákona, resp. prováděcími vyhláškami (viz výše). Z důvodu, že odůvodnění koresponduje výroku prvostupňového rozhodnutí, nelze přitakat námitce, že mezi odůvodněním a výrokem je rozpor, pro který měl soud přistoupit ke zrušení rozhodnutí.

Ani postup žalovaného v předmětném odvolacím řízení nelze považovat za rozporný se zákonem. Žalovaný řádně vypořádal uplatněné odvolací námitky a dostál i dalším povinnostem odvolacího správního orgánu.

[48] Postup správních orgánů nelze hodnotit jako odporující zásadám správního procesu (§ 2 a násl. správního řádu). Správní orgány postupovaly v souladu se zásadou zákonnosti, přiměřenosti, náležitě zjistily skutečný stav věci a respektovaly i další zásady správního řízení vč. zásady upravené v § 7 správního řádu. Nejvyššímu správnímu soudu je znám stěžovatelkou uváděný nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/2011, ten se však věnuje odlišné problematice (prodeji nemovitostí), přičemž ani z jeho obecných závěrů nelze dovozovat, že by správní orgány v dané věci nerespektovaly právní úpravu.

[49] Kasační soud nepřehlédl, že správní orgán I. stupně zrušil udělený souhlas v řízení vedeném podle § 156 odst. 2 správního „rozhodnutím" a nikoliv „usnesením". Podle § 156 odst. 2 správního řádu má správní orgán vydávat usnesení. Toto formální pochybení (které se nikterak nedotýká práv stěžovatelky) však nemá za následek nutnost zrušení jak rozsudku krajského soudu, tak i rozhodnutí o odvolání a prvostupňového rozhodnutí (viz § 110 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že stěžovatelka napadla prvostupňové rozhodnutí (kterým byl zrušen souhlas podle § 156 odst. 2 správního řádu) odvoláním, o kterém věcně rozhodl žalovaný (rozhodnutím ze dne 27. 1. 2015). Nejvyššímu správnímu soudu je znám názor odborné literatury, která takový postup vylučuje (Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, Bova Polygon, 2012, str. 1234), ten však byl překonán judikaturou zdejšího soudu. K tomu srv. rozsudek ze dne 26. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, ve kterém zdejší soud s poukazem na důvodovou zprávu ke správnímu řádu (sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, volební období 2002 - 2006, www.psp.cz) a judikaturu správních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, publikovaný pod č. 2955/2014 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 - 23 atp.) dospěl k závěru, že proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 správního řádu lze podat odvolání (srv. bod 15 a násl. rozsudku). Nad rámec uvedeného pak dodal i to, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je nutno považovat za rozhodnutí, které lze napadnout správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. K tomu viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76, podle něhož „*rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je považováno za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu i tehdy, je-li předmětem přezkumném řízení rozhodnutí, které samo nenaplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. I rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, které ruší úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, jak vyplývá z dosavadní judikatury (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, č. 2955/2014 Sb. NSS, a Nejvyššího správního 7 As 16/2015 soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 - 23, a ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25), je přezkoumatelné soudem*."

[50] Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou jinou vadu či nezákonnost, pro kterou by bylo nutno rozsudek krajského soudu či rozhodnutí správních orgánů zrušit. Obě správní rozhodnutí a rozsudek krajského soudu byly vydány v souladu se zákonem a netrpí žádnými vadami, pro které by bylo třeba přistoupit k jejich zrušení

(rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS atp.). Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu či správního orgánu nesouhlasí a nepovažuje je za správné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.). Zdejší soud se s nosnými závěry rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného plně ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje.

[51] Z uvedených důvodů nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět návrhu stěžovatelky na zrušení rozsudku krajského soudu (či alternativnímu petitu obsaženému v kasační stížnosti; ostatně ten nebyl koncipován v souladu s možnostmi kasačního soudu – srv. § 110 s. ř. s.).

[52] Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[53] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 13. února 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu