



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: K. R.**, zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: Obec Dolní Břežany**, se sídlem 5. května 78, Dolní Břežany, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41024/2006-83/2434, ve věci obnovy řízení o vydání souhlasu s dělením pozemku, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2009, č. j. 6 Ca 29/2007 – 58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2009, č. j. 6 Ca 29/2007 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba podaná stěžovatelem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2006, č. j. 41024/2006-83/2434. Tímto rozhodnutím žalovaný k odvolání obce Dolní Břežany (dále též „obec“) zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního, ze dne 11. 9. 2006, č. j. 124924/2006/KÚSK, a zastavil řízení o žádosti stěžovatele ze dne 15. 8. 2006 o obnovu řízení, původně ukončeného rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 6. 2006, č. j. 84649/2006/KÚSK.

V napadeném rozsudku městský soud dospěl v první řadě k závěru, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dle městského soudu je zcela

zjevné, z jakých důvodů žalovaný dospěl k závěru, že obnovit řízení ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), lze pouze tehdy, pokud dojde ke zrušení rozhodnutí správního úřadu individuální povahy.

K vlastnímu meritu věci, tedy zda lze nařízení o stavební uzávěře považovat za správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, městský soud uvedl, že pojem rozhodnutí tak, jak jej má na mysli shora citované ustanovení, je vyhrazen pouze správnímu aktu, jako výsledku rozhodovací činnosti správního orgánu v konkrétní věci ve vztahu k určitým subjektům. V této souvislosti odkázal na ustanovení § 9 správního řádu, které definuje správní řízení jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že taková práva či povinnosti má nebo nemá, a rovněž na důvodovou zprávu k tomuto ustanovení. Pokud se jedná o posouzení charakteru nařízení obce o stavební uzávěře, vycházel městský soud ze závěrů vyslovených Ústavním soudem v rozhodnutí ze dne 1. 8. 2006, Pl. ÚS 16/06 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní limity pro vydávání nařízení obce v její přenesené působnosti jsou určeny v čl. 105 Ústavy, jenž stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům územní samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Obce tak činí podle § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), ve formě nařízení obce. Vydávání nařízení obce se svěřuje radě obce a podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona obcí jde o vyhrazenou pravomoc. Zákon zmocňuje obce a kraj k vyhlášení stavební uzávěry nařízením obce nebo nařízením kraje, tj. ve formě právního předpisu (§ 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavební řád, účinný do 31. 12. 2006, dále jen „starý stavební zákon“). Takové nařízení nestanoví podmínky pro umístění konkrétní stavby, ale jako obecně závazný právní předpis obce vydaný na základě zákonného zmocnění, vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území. Jiná situace nastane, je-li stavební uzávěra vyhlášena v územním řízení příslušným stavebním úřadem podle § 32 a násl. starého stavebního zákona. O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Z uvedeného pak vyplývá, že nařízení obce o stavební uzávěře není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale právním předpisem, jehož zrušení není důvodem obnovy řízení ve smyslu citovaného ustanovení.

K námitce stěžovatele, že zrušení nařízení obce o stavební uzávěře, ze které vycházelo meritorní rozhodnutí (jež má být předmětem obnoveného řízení, pozn. NSS), lze považovat za novou, dříve neznámou skutečnost a tedy za důvod obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, městský soud uvedl, že pro splnění podmínek obnovy řízení dle citovaného ustanovení by tato skutečnost musela existovat již v době původního řízení. V posuzovaném případě však bylo původní řízení ukončeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje (dále též „krajský úřad“) ze dne 26. 6. 2006, přičemž původní nařízení obce o stavební uzávěře bylo zrušeno až s účinností od dne 24. 7. 2006.

K námitce týkající se prokázání zastupování stěžovatele JUDr. Radkem Ondrušem ve správním řízení městský soud uvedl, že nezaložení písemné plné moci k zastupování účastníka řízení ve spisu samo o sobě neznamená absenci zastoupení, ale jedná se o nedostatek odstranitelný, který měl žalovaný dodatečně odstranit. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Z uvedených důvodů soud žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti a především v jejím doplnění stěžovatel namítá porušení ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítá, že výklad zvolený soudem je účelový. Souhlasí s městským soudem, že opatření obecné povahy je správním řádem chápáno jako druh administrativního aktu, vydávaným vůči v zásadě neurčitému okruhu adresátů, nelze jej však bez dalšího označit za právní předpis. Samotný správní řád v ustanovení § 100 stanoví, že se nejedná ani o rozhodnutí ani o právní předpis. I kdyby alespoň v teoretické rovině právním předpisem bylo, jeho existence či neexistence má významný dopad do sféry práv stěžovatele, proto a priori nelze konstatovat, že není důvodem obnovy řízení, pokud na jiném místě zákonodárce takový důvod obligatorně konstatuje.

Stěžovatel se v kasační stížnosti podrobně zabývá charakterem opatření obecné povahy, cituje z judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které je opatření obecné povahy „*správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů*“. Způsob jeho vydání pak bez dalšího nasvědčuje tomu, že je o něm „rozhodováno“, ostatně takový závěr vyplývá i z dikce stavebního zákona, stejně jako ze zákona o obcích. Proto závěr, že opatření obecné povahy je právním předpisem, a tedy jeho zrušení nemůže být důvodem obnovy řízení v konkrétní věci, neobstojí.

Ostatně v § 101d odst. 3 s. ř. s. je zrušení opatření obecné povahy explicitně označeno za možný důvod obnovy řízení, ve vztahu ke správním deliktům dokonce obligatorním důvodem pro povolení obnovy řízení ve věcech pravomocně nařízených, ale dosud nevykonaných správních deliktů. Je-li v jednom případě důvodem pro obnovu řízení obligatorním, bez ohledu na další aspekty věci, tím spíše je třeba jej posuzovat v ostatních případech jako důvod fakultativní, možný a přípustný. Jak žalovaný tak soud měli zkoumat zejména otázku, nakolik konkrétně toto opatření vystupuje vůči právům stěžovatele, v jaké míře do nich zasahuje, brání jejich výkonu nebo je jiným způsobem reguluje, a zda zrušení tohoto opatření není takovým zásahem do jeho situace, že je nutno jej posoudit jako důvod pro obnovu původního řízení.

Žalovaný i městský soud soustředili svoji pozornost pouze na to, aby stěžovateli vyloučili uplatnění jeho práv, své rozhodnutí postavili pouze na rozboru jediného odstavce zákona, resp. jeho jediného slova, při kterém dovedli jeho zcela účelový význam. Dle ustanovení § 100 správního řádu je však naopak nutno vzít v úvahu všechny skutkové a právní okolnosti, které nastaly po právní moci rozhodnutí. Obnova řízení se v novém správním řádu zcela oddělila od přezkumu, již ji není třeba pojímat jako opravný prostředek, ale spíše jako ulehčení procesní situace dotčených osob a formu

nápravy stavu nezakládajícího se na právní a skutkové realitě, nikoliv z viny účastníků či správního orgánu, který řízení vedl. Na původním rozhodnutí tak není třeba lpět, správní orgán si je nemusí hájit, vyjde-li v řízení o obnově najevo, že jednal na základě omylu, nehrozí mu sankce za takový omyl, neboť jej v zásadě nezavinil [s výjimkou některých konkrétních situací uvedených pod § 100 odst. 1 bod b) správního řádu, kdy byl zároveň i původcem zrušeného podkladového rozhodnutí]. Žalovaný ani městský soud se nezabývali otázkou, jaké individuální dopady do práv stěžovatele měl zánik tohoto opatření a zda jeho neexistence může ve smyslu § 100 odst. 1 in fine odůvodnit jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále namítá vážné porušení procesních práv, zasahujících do jeho ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces a nesouhlasí se závěrem soudu, že pochybení žalovaného nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel byl připraven o možnost znovu a v dostatečné míře předložit své argumenty, ozřejmit je žalovanému, případně s ním komunikovat za účelem vyjasnění sporných otázek. Pokud by stěžovatele mohl v řízení hájit jeho zástupce jako odborně erudovaná osoba, znalá daného problému z hlediska skutkového i právního, mohl docílit pro sebe příznivého rozhodnutí, neboť by vyvrátil přesvědčení žalovaného o správnosti jeho názoru, což nemohl učinit před soudem v řízení o podané žalobě a nemůže tak učinit ani nyní. Stěžovatel se domnívá, že ze strany soudu nebylo namístě posuzovat úplnost argumentace stěžovatele ve správním řízení, neboť ani soud přes jeho erudici a institucionální zakotvení není neomylný. Skutečnost, že opatření obecné povahy není individuálním správním rozhodnutím, nemůže být jediným podkladem pro závěr, že zrušení opatření obecné povahy nemá individuální dopad do sféry práv stěžovatele a vliv na podklady pro vydání pro něj nepříznivého rozhodnutí.

Stěžovateli tak nezbylo, než tyto argumenty věcně posunout do roviny jeho základních práv a teorie práva až v soudní fázi řízení. Stěžovatel byl tedy postupem žalovaného připraven o možnost využít znalostí a schopností odborníka, jehož měl k dispozici. Je pravděpodobné, že kdyby tak mohl učinit, výsledek řízení by byl jiný. Žalovaný by se musel s jeho argumenty řádně a v plném rozsahu vypořádat, což v napadeném rozhodnutí neučinil. Závěr městského soudu, že stěžovatel nemohl svými argumenty zvrátit skutkový a právní závěr žalovaného, je nepřezkoumatelný.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost a nezákonnost zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti uvedl, že právní názor městského soudu je interpretován zavádějícím způsobem. Stěžovatel problematiku řešenou městským soudem a žalovaným, tj. otázku, zda nařízení obce o stavební uzávěře vydané dle ustanovení § 33 starého stavebního zákona je podkladovým rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, posouvá do polemiky o tom, zda je tímto rozhodnutím opatření obecné povahy. Stěžovatel žádné konkrétní argumenty pro svůj právní názor neuvádí, naopak z argumentů, které uvádí, lze vyvodit, že i soudní řád správní rozlišuje rozhodnutí správního orgánu a opatření obecné povahy; pokud by správní řád považoval případné zrušení opatření obecné povahy za důvod

obnovy řízení, byl by tuto skutečnost i vzhledem k prezentované komplexnosti nové právní úpravy výslovně vyjádřil.

K dané problematice žalovaný opakovaně odkazuje na důvodovou zprávu k návrhu správního řádu, v níž je k ustanovení § 9 tohoto zákona uvedeno: „*Nově se zavádí jednotící pojem správního aktu po vzoru některých zahraničních úprav. Definice správního aktu je definicí materiální, nezáleží tedy na tom, jak je správní akt ve zvláštním zákoně označen. Typickým správním aktem je rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby (může jít samozřejmě i o několik osob). Formy správního aktu upravené ve správním řádu jsou rozhodnutí, příkaz a usnesení. Správním aktem není právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů, obecně závazná vyhláška a nařízení obce, kraje a hlavního města Prahy, ani vnitřní předpisy. Správním aktem na rozdíl od některých zahraničních úprav není ani opatření obecné povahy (srov. část třetí), které je přechodovou formou mezi rozhodnutím a nařízením. Je zde sledován záměr, aby pojem rozhodnutí byl vyhrazen pouze pro rozhodnutí ve věci a aby každé rozhodnutí bylo výslovně jako "rozhodnutí" označeno, tedy např.: "rozhodnutí o udělení povolení" nikoliv "povolení" (cílem je vyšší procesní jistota účastníků)*“. Citovaná část důvodové zprávy je známa i právnímu zástupci stěžovatele, jak vyplývá z publikace „Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami“, nakladatelství Linde Praha, a.s. 2005 (viz strana 49), jejímž je autorem.

K námitce stěžovatele, že se měl žalovaný a následně i soud zabývat otázkou, nakolik nařízení obce o stavební uzávěře vystupuje proti právům stěžovatele a zda zrušení takového „opatření“ nečiní takový průlom do jeho situace, že jej lze považovat za důvod, proč by mělo být původní řízení obnoveno, odkazuje žalovaný na stranu 5 svého rozhodnutí kde je uvedeno: *“Na tuto skutečnost (pozn.: zrušení nařízení obce o stavební uzávěře) je podle názoru ministerstva možno reagovat uplatněním nového návrhu na vydání územního rozhodnutí, jak již ostatně bylo učiněno.”*

K procesnímu pochybení správního orgánu I. stupně, jež mu bylo žalovaným v napadeném zrušujícím rozhodnutí vytýkáno a následně korigováno městským soudem žalovaný konstatuje, že se plně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, z důvodu právní jistoty doručil rozhodnutí jak stěžovateli tak jeho zástupci. Úvaha o znemožnění řádně uplatnit svá práva je zcela irelevantní, neboť JUDr. Radek Ondruš uplatňoval stěžovatelova práva jak ve správním řízení, tak v řízení před městským soudem. Námitky směřující do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí považuje žalovaný za účelové.

Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Obec jako osoba zúčastněná na řízení namítá, že kasační stížnost je opřena o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, neboť teprve v kasační stížnosti uvádí argumentaci týkající se opatření obecné povahy a jeho charakteru (na čemž je v podstatě postavena celá kasační stížnost), a soud se k nim proto ani vyjádřit nemohl. S ohledem na ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. by k těmto skutečnostem nemělo být přihlíženo. Zdůrazňuje, že v době rozhodování žalovaného nemohlo být nařízení obce posuzováno jinak než jako právní předpis, neboť žalovaný rozhodoval před účinností zákona č. 183/2006 Sb. a také dávno před účinností zákona č. 191/2008 Sb. a před změnou judikatury v otázce přezkumu stavebních uzávěr vydaných formou

nařízení (r. 2009). V opačném případě by se jednalo o nepřípustné retroaktivní účinky judikatury, které ve svých rozhodnutích vylučuje Nejvyšší správní soud.

Stěžovatel je přesvědčen, že po zrušení nařízení obce by správní orgán věc posoudil zcela jinak, to je však vyloučeno, neboť dělení pozemku brání podmínky stanovené novým územním plánem obce. Správní orgán nemůže v současné době rozhodovat různě podle dvou územních plánů, ale pouze dle územního plánu platného v době rozhodování. O tom svědčí i skutečnost, že nová žádost stěžovatele byla v mezidobí stavebním úřadem opětovně (zatím nepravomocně) zamítnuta. S ohledem na skutečnost, že v současné době probíhá před stavebním úřadem další řízení o žádosti o dělení pozemku, jehož předmět je totožný, obnova řízení s ohledem na překážku litispendence by byla zcela kontraproduktivní.

Námítky týkající se nemožnosti řádně uplatnit stěžovatelova práva ve správním řízení jsou nedůvodné, neboť, jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného, jednal jak se zástupcem stěžovatele, tak se stěžovatelem samotným. V žádném případě tedy nebyl zástupce vyloučen z možnosti zastupovat stěžovatele ve správním řízení. Tak tomu ostatně nebylo ani v řízení před soudem.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze soudního a správního spisu ověřil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti:

Návrhem ze dne 3. 6. 2004 se stěžovatel domáhal vydání souhlasu s dělením pozemku parc. č. 236/2 v katastrálním území Dolní Břežany. Předmětný pozemek se v rozhodné době nacházel v rozvojové ploše čistého bydlení vymezené územním plánem obce Dolní Břežany, schváleným dne 24. 6. 2004. Dělení pozemku bylo navrženo za účelem výstavby čtyř rodinných domků, výstavba těchto domků byla před podáním návrhu na dělení pozemků již zahájena. Na rozestavěné stavby bylo stavebním úřadem vydáno rozhodnutí o jejich odstranění.

Výzvou ze dne 12. 7. 2004 vyzval Obecní úřad v Dolních Břežanech, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), stěžovatele k doplnění návrhu řízení o stanovisko obce Dolní Břežany.

Písemností ze dne 23. 8. 2004, adresované stavebnímu úřadu, stěžovatel upozornil na nezákonný postup stavebního úřadu z důvodu, že požadavky na doplnění návrhu přesahují zákonem stanovený rámec a stavební úřad navíc překročil zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí.

Stavební úřad reagoval na uvedenou žádost mimo jiné tím, že doporučil stěžovateli, aby si nechal kvalifikovanou osobou provést výklad stavebního zákona či se nechal odborně proškolit s tím, že s ohledem na stěžovatelovy nepovolené stavební aktivity nelze postupovat jinak než v intencích platných zákonů. K překročení procesních lhůt stavební úřad uvedl, že stěžovateli je znám přechodný stav, kdy došlo k 80% obměně pracovníků stavebního úřadu, avšak tento stav se zlepšil.

Podáním ze dne 30. 8. 2004 stěžovatel opětovně urgoval vyřízení svého návrhu ze dne 3. 6. 2004 a opakovaně upozornil stavební úřad, že jeho požadavek na doplnění stanoviska obce přesahuje zákonem stanovený rámec.

Krajský úřad Středočeského kraje upozornil k stížnosti stěžovatele stavební úřad na povinnost rozhodnout o podaném návrhu na dělení pozemků a povinnost dodržovat správní lhůty stanovené ustanovením § 49 starého správního řádu.

Rozhodnutím ze dne 7. 10. 2004 bylo řízení o dělení pozemků pro nedoplnění žádosti (stanovisko obce Dolní Břežany) stavebním úřadem zastaveno.

Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 3. 2005 bylo na základě odvolání stěžovatele rozhodnutí ve věci zastavení řízení zrušeno. Dle odvolacího orgánu postupoval stavební úřad v rozporu s § 35 odst. 3 a § 60 odst. 2 starého stavebního zákona, neboť zaměnil stavební a územní řízení, jeho požadavek doplnit žádost o dělení pozemku o stanovisko obce nemá oporu v právu.

Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2005 stavební úřad řízení o dělení pozemku přerušil s odůvodněním, že před podáním návrhu na rozdělení pozemku došlo k nepovolené výstavbě 4 staveb, u kterých probíhá řízení o jejich odstranění a do doby pravomocného ukončení tohoto řízení nelze vydat žádné rozhodnutí.

Dne 29. 6. 2005 požádal stěžovatel o pokračování řízení ve věci dělení pozemku parc. č. 236/2. Uvedl, že odvolací orgán zrušil rozhodnutí ze dne 21. 3. 2005 ve věci odstranění staveb na pozemku parc. č. 236/2. Stavební úřad dne 14. 7. 2005 rozhodl o pokračování předmětného řízení, rozhodnutí bylo vydáno bez odůvodnění.

V podání ze dne 21. 7. 2005 obec Dolní Břežany k návrhu na dělení shora specifikovaného pozemku namítla, že pro rozvojovou plochu, ve které se pozemek nachází (lokalita č. 5), vyžaduje závazná část územního plánu sídelních útvarů Dolní Břežany a Lhota zpracování podrobnější územní plánovací dokumentace, která dosud zpracována není, a do jejího vypracování nelze o dělení pozemků rozhodnout.

Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 8. 2005 bylo řízení o dělení pozemků opětovně přerušeno, stěžovatel byl vyzván k předložení urbanistické studie či jiného územně plánovacího podkladu, odsouhlaseného radou obce Dolní Břežany pro rozvojovou lokalitu č. 5.

Písemností ze dne 19. 9. 2005 bylo místostarostou obce Dolní Břežany k žádosti stěžovatele o schválení stěžovatelem předložené urbanistické studie sděleno,

že navrhovaná studie je ze srpna 2003 a vychází z tehdy platného územního plánu. V červnu 2004 došlo ke schválení nového územního plánu obce, který jiným způsobem vymezuje funkční využití ploch, umožňuje i jinou zástavbu než zástavbu rodinnými domky a nově vymezuje prvky ochranné izolační zeleně. Jelikož studie nerespektuje stávající územní plán a rovněž se týká i pozemků ve vlastnictví jiných majitelů, je nutno vypracovat urbanistickou studii. Vzhledem k dalším nedostatkům, které studie vykazuje, neposkytuje dostatečný podklad pro její projednání a schválení v radě či zastupitelstvu obce.

V žádosti doručené stavebnímu úřadu dne 21. 10. 2005 stěžovatel požádal stavební úřad o pokračování v řízení. Rozhodnutím ze dne 22. 11. 2005 byl zamítnut návrh stěžovatele na dělení pozemků parc. č. 236/2 v katastrálním území Dolní Břežany s tím že tento návrh je v rozporu se závaznou částí územního plánu, která uvádí, že pro dané rozvojové a přestavbové lokality bude pořízena podrobnější územně plánovací dokumentace nebo územně plánovací podklad v rozsahu celé rozvojové lokality. Povolení dělení pozemku za stávající situace by bylo v rozporu s cíly a záměry územního plánování.

Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2006 Krajský úřad Středočeského kraje k odvolání stěžovatele rozhodnutí o zamítnutí návrhu na dělení uvedeného pozemku opětovně zrušil a vrátil jej k dalšímu projednání a rozhodnutí. Uvedl, že pozemek se nachází ve funkční rozvojové ploše čistého bydlení, vymezené územním plánem obce Dolní Břežany, schváleným dne 24. 6. 2004. Dne 25. 6. 2004 byla vydána obecně závazná vyhláška č. 11/2004 o závazných částech územního plánu obce Dolní Břežany a dne 12. 7. 2004 vydala rada obce Dolní Břežany Nařízení obce o stavební uzávěře č. 4/2004, kterým je dotčena i rozvojová lokalita „Pod Pazderákem“, jejíž součástí je předmětný pozemek. Nařízením rady obce Dolní Břežany č. 5/2004 bylo zrušeno Nařízení č. 4/2004 a zároveň byly specifikovány rozvojové lokality, pro které platí Nařízení č. 5/2004 (mezi ně byla též zahrnuta lokalita „Pod Pazderákem“). Ze zákazů a omezení vymezených stavební uzávěrou vyplývá zákaz veškeré stavební činnosti, vyjma stávající technické infrastruktury. Dle názoru odvolacího orgánu dělení pozemků není stavební činností, proto na dělení pozemků nelze stavební uzávěru vztáhnout, stejně tak není v rozporu se stávajícím územním plánem. Důvody, pro které bylo řízení o návrhu na dělení pozemku přerušováno, označil za nezákonné, stejně tak za nezákonný označil požadavek stavebního úřadu na předložení urbanistické studie. Tento požadavek je navíc v rozporu s Nařízením o stavební uzávěře č. 5/2004, dle čl. 3 stavební uzávěry platí tato uzávěra do doby zpracování a schválení regulačního plánu pro lokality stavební uzávěry, který je územnímu plánu nadřazen. Navrhovatel dělení pozemku tedy nese riziko, že realizované dělení, které by bylo v rozporu s budoucím schváleným regulačním plánem, bude muset uvést do souladu s ním.

Dne 15. 3. 2006 bylo stěžovatelem stavebnímu úřadu telefonicky oznámeno, že jej v řízení zastupuje JUDr. Radek Ondruš.

Dne 17. 3. 2006 bylo vydáno radou obce Dolní Břežany dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích a podle ustanovení § 11 odst. 1 stejného zákona bylo vydáno v souladu s ustanovením § 33 odst. 3 starého stavebního zákona Nařízení

o stavební uzávěře č. 1/2006. V souladu s čl. 2 Nařízení o stavební uzávěře se v rozvojových lokalitách dotčených předmětným nařízením zakazuje dělení a zcelování pozemků a veškerá stavební činnost vyjma údržby stávající technické infrastruktury. Zákaz dělení a zcelování pozemků zahrnuje rozvojovou lokalitu č. 5, ve které se nachází pozemek parc. č. 236/2.

Rozhodnutím ze dne 15. 4. 2006 byla žádost stěžovatele na základě Nařízení rady obce č. 1/2006 zamítnuta. Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 6. 2006 bylo odvolání, podané zástupcem stěžovatele JUDr. Radkem Ondrušem zamítnuto a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí však odvolací orgán opakovaně uvedl, že stavební uzávěrou nelze omezit dělení či scelování pozemků, stavební úřad je však povinen se těmito právními předpisy řídit a není oprávněn zkoumat jejich účelovost či nicotnost. Odvolací orgán sám podal návrh na zrušení Nařízení č. 1/2006 o stavební uzávěře. Návrh na jejich přezkum či zrušení není předběžnou otázkou, která by bránila rozhodnout ve věci samé.

Dne 24. 7. 2006, tj. cca 14 dnů po zamítnutí žádosti stěžovatele o dělení pozemku, bylo vydáno radou obce Dolní Břežany dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích a podle ustanovení § 11 odst. 1 tohoto zákona, v souladu s ustanovením § 33 odst. 3 starého stavebního zákona Nařízením o stavební uzávěře č. 4/2006, kterým se ruší Nařízení č. 1/2006 a které již nezakazuje dělení a zcelování pozemků.

Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2006 Krajský úřad Středočeského kraje povolil dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu obnovu řízení ve věci zamítnutí návrhu na dělení pozemku parc. č. 236/2. Stěžovatel požadoval obnovu řízení z důvodu uvedeného v ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Své důvody nikterak blíže nespécifikoval, pouze v obecné rovině uvedl, že Nařízení č. 1/2006 bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Odvolací orgán řízení obnovil, v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že předmětné rozhodnutí vycházelo z Nařízení rady obce Dolní Břežany č. 1/2006 o stavební uzávěře ze dne 17. 3. 2006, jež bylo následně zrušeno Nařízením rady obce Dolní Břežany č. 4/2006 ze dne 24. 7. 2006 a které již nezakazuje dělení a zcelování pozemků, což odůvodňuje jiné řešení sporné otázky.

Žalovaný k odvolání obce Dolní Břežany zrušil rozhodnutí, jímž bylo obnoveno řízení ve věci dělení pozemků, řízení o žádosti o obnovu řízení zastavil. Toto rozhodnutí bylo předmětem přezkumu městského soudu ve správním soudnictví v projednávané věci.

Ze spisu dále vyplývá, že stěžovatel dne 9. 8. 2006 podal novou žádost o vydání územního rozhodnutí na dělení pozemku parc. č. 236/2 k. ú. Dolní Břežany. Návrhu nebylo stavebním úřadem formou zamítavého usnesení vyhověno (usnesení není součástí správního spisu, tím je jen podnět k zahájení přezkumu zamítavého rozhodnutí stavebního úřadu) s tím, že byla podána námitka, které bylo vyhověno. Rozhodnutím ze dne 12. 1. 2006 (správně zřejmě 12. 1. 2007 - pozn. NSS) bylo rozhodnutí stavebního úřadu pro nedodržení zákonem stanovené formy Krajským úřadem Středočeského kraje zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. V odůvodnění uvedeného rozhodnutí je stavební úřad zavázán k vyžádání si písemné plné

moci či doplnění spisového materiálu o generální plnou moc udělenou stěžovatelem do protokolu dne 3. 3. 2006.

Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Je-li totiž rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí nelze věcně přezkoumat. Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce.

Na tomto místě je třeba nejprve zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Tyto vady však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil a napadený rozsudek městského soudu shledal po této stránce dostatečným.

Kasační soud ověřil, že stěžovatel v žalobě brojil proti závěrům žalovaného, týkající se zastoupení JUDr. Radkem Ondrušem (argumentace udělením plné moci do protokolu 3. 3. 2006); dále namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů a nesprávné právní posouzení charakteru nařízení o stavební uzávěře a v tomto důsledku i nesprávnou aplikaci ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. V žalobě také poprvé uplatnil argumentaci týkající se aplikace ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Městský soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného neshledal a uvedl důvody tohoto závěru. Nepřisvědčil ani nesprávnému právnímu posouzení předmětu sporu a ztotožnil se s žalovaným, že Nařízení o stavební uzávěře č. 1/2006 je právním předpisem, a z tohoto důvodu jej nelze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Vzhledem k tomu, že Nařízení č. 1/2004 bylo zrušeno Nařízením č. 4/2006 až s účinností od 24. 7. 2006, nemůže se ani jednat o novou skutečnost ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/08, ze kterého při posouzení sporné otázky vycházel. Městský soud se vypořádal i s námitkou týkající se procesního pochybení žalovaného v otázce zastoupení, konstatoval neudržitelnost úvahy žalovaného, neboť nezaložení plné moci ve správním spisu samo o sobě neznamená nedostatek zastoupení. Současně však uvedl, že předmětné pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud ověřil, že městský soud se vypořádal se všemi vznesenými žalobními body a své závěry řádně odůvodnil. S těmito závěry ostatně stěžovatel v kasační stížnosti sám dostatečně podrobně polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů nebylo možné.

Kasační soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, dle které nesprávným posouzením procesního pochybení žalovaného ve věci zastoupení došlo ze strany krajského soudu k výraznému porušení procesních práv stěžovatele, zasahujících až do jeho ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces.

Podle ustanovení § 33 správního řádu si účastník řízení může zvolit zmocněnce. Zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí, plnou moc lze udělit i ústně do protokolu.

Ze soudního ale i správního spisu kasační soud ověřil, že dle tvrzení samotného stěžovatele uvedeného na straně 2 žaloby zmocnil stěžovatel ústně do protokolu o jednání před stavebním úřadem dne 3. 3. 2006 k zastupování JUDr. Radka Ondruše, a to ve věci probíhajícího řízení o odstranění čtyř staveb, stojících na předmětném pozemku, a dále pak v dalších souvisejících věcech, probíhajících před stavebním úřadem.

Ve správním spisu žalovaného je založen protokol sepsaný dne 3. 3. 2006 na stavebním úřadě, č. j. SÚ-3183/05/DB/odvol/Ti, ve věci odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění čtyř rozestavěných staveb rodinných domů a oplocení na pozemku parc. č. 236/2 v katastrálním území Dolní Břežany. Součástí protokolu je udělení plné moci panem R. K. JUDr. Radku Ondrušovi k zastupování ve shora uvedené věci a dalších souvisejících věcí, probíhajících před správním úřadem.

Na č. l. 33 správního spisu vedeného stavebním úřadem ve věci žádosti o pokračování dělení pozemku parc. č. 236/2 je založen rukou psaný záznam, podepsaný pracovníci stavebního úřadu, dle kterého stěžovatel dne 15. 3. 2006 stavebnímu úřadu telefonicky oznámil, že v této věci je zastupován JUDr. Radkem Ondrušem s tím, že plná moc bude doložena.

První písemnosti v řízení ve věci dělení pozemku po tomto sdělení je oznámení o pokračování řízení ze dne 15. 3. 2006 (vypraveno 17. 3. 2006) ve věci návrhu dělení pozemku parc. č. 236/2, které následovalo po zrušujícím rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje. Oznámení je již doručováno přímo zástupci stěžovatele.

V protokolu ze dne 12. 4. 2006, č. j. SÚ-26660/05/pr/DB, ve věci dělení pozemku parc. č. 236/2 k. ú. Dolní Břežany, které nařídil stavební úřad za přítomnosti JUDr. Ondruše, Ing. Michalika, starosty obce Dolní Břežany, L. Titěrové, pověřené vedením stavebního úřadu a M. Stříbrné, referentky stavebního úřadu, je uvedeno, že „JUDr. Radek Ondruš přijímá zmocnění pana R. K. ve všech správních řízeních, která před Obecním úřadem Dolní Břežany probíhala ke dni 3. 3. 2006, v nichž jako účastník vystupoval pan R. K. a jež souvisí s řízením o odstranění staveb na pozemku p. č. 236/2 k. ú. Dolní Břežany“.

V této souvislosti je nutno připomenout, že veškerá následná rozhodnutí ve věci dělení pozemku, jakož i související písemnosti, byly všemi správními orgány doručovány JUDr. Ondrušovi, odvolání podané JUDr. Ondrušem bylo řádně projednáno. Byl projednán též jím podaný návrh na obnovu řízení, JUDr. Ondruš je uveden jako zástupce stěžovatele i v záhlaví rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci.

Z výše uvedeného je tak zcela zřejmé, že stěžovateli nebylo upřeno právo být v řízení zastoupen, a to i přes skutečnost, že dle žalovaného plná moc udělená stěžovatelem do protokolu ze dne 3. 3. 2006 se na řízení ve věci obnovy nevztahovala. Námitky stěžovatele o porušení jeho ústavního práva na spravedlivý proces spočívající v upření jeho práva být řádně zastupován „osobou znalou“ považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelové, nemající žádnou oporu ve skutkovém ani právním stavu. Pro úplnost kasační soud uvádí, že se plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle něhož, měl-li žalovaný jakékoliv pochybnosti o rozsahu zastupování stěžovatele v řízení o povolení obnovy řízení, byl povinen vyzvat stěžovatele k jejich odstranění. Plná moc pouze prokazuje vůči třetím osobám uzavření dohody o zastoupení mezi zmocněncem a zmocnitelem, přičemž obsah této dohody a rozsah zmocnění zmocněnce je nutno vykládat především z vůle zmocněnce a zmocnitele při uzavírání dohody o zastoupení a z jejich následného jednání a chování.

Pokud jde o namítanou nemožnost stěžovatele řádně argumentovat v soudním řízení, nezbývá než konstatovat, že JUDr. Ondruš byl zástupcem stěžovatele i v řízení před městským soudem, plná moc je založena na listu č. 13 soudního spisu. Zástupce stěžovatele byl přítomen při ústním jednání dne 26. 5. 2009, a nic mu proto nebránilo uplatňovat jakékoliv argumenty, které v rámci vznesených žalobních bodů považoval za relevantní.

Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení meritorní otázky, tedy zda městský soud pochybil v závěru ohledně charakteru Nařízení rady obce Dolní Břežany o stavební uzávěře č. 1/2006, tj. že se jedná o právní předpis, a v tomto důsledku přisvědčil žalovanému, že v případě jeho zrušení není dán důvod pro obnovu řízení ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, a dále, zda ob stojí jeho závěr, dle kterého zrušení předmětného nařízení není skutečností zakládající důvod pro obnovu řízení ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Na rozdíl od žaloby označuje stěžovatel v kasační stížnosti nařízení o stavební uzávěře vydané dle ustanovení § 33 starého stavebního zákona pojmem „opatření obecné povahy“, jeho argumentace však stejně jako v žalobě brojí proti závěru, dle kterého představuje sporné nařízení právní předpis. Nejedná se tedy o nepřipustné novum ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., jak se nesprávně domnívá obec, ale o rozvedení důvodů, které stěžovatel uplatnil již v řízení před městským soudem.

Nejprve je nutno připomenout, že při posouzení charakteru nařízení obce o stavební uzávěře, vycházel městský soud z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, Pl. ÚS 16/06, a v souladu s tímto nálezem dospěl k závěru, že nařízení obce o stavební uzávěře vydané dle ustanovení podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích a 33 odst. 3 starého stavebního zákona není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale právním předpisem, jehož zrušení není důvodem obnovy řízení ve smyslu citovaného ustanovení. Takový závěr však není ve světle pozdější judikatury Ústavního soudu a na ni navazující judikatury Nejvyššího správního soudu udržitelný.

Nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, Ústavní soud zdůraznil materiální pojetí opatření obecné povahy a uvedl, že nový stavební zákon ve znění platném ke dni účinnosti nevyločil materiální chápání institutu opatření obecné povahy ani u územních plánů pořízených a schválených podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ústavní soud současně v citovaném nálezu vyslovil, že uvedenému materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do předmětného základního práva či svobody. Tento právní názor pak odpovídá i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky).

V dalším nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, Ústavní soud dovedl, že, pokud podle nyní účinného stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy. Materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který správní orgán je příslušný k jeho přezkumu. Opačný závěr by vedl ke skutečnosti, že Ústavní soud jako nejvyšší orgán ochrany ústavnosti by byl příslušný k přezkumu správních aktů, byť publikovaných formou právního předpisu. Nepochybně až do účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl do právního řádu institut opatření obecné povahy začleněn, tomu tak bylo. Od účinnosti citovaného zákona (tj. od 1. 5. 2005 - pozn. NSS) je však k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud.

Obsahovou shodu mezi rozhodnutím o stavební uzávěře vydaným formou nařízení obce a územním opatřením o stavební uzávěře zastupitelstva obce vydaným podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, jenž byl publikován pod č. 1341/2007 Sb. NSS (veškerá zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V něm se uvádí, že *„nařízení obce o stavební uzávěře vydaná do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, zůstávají platná a aplikovatelná i po 1. 1. 2007, tedy i po nabytí účinnosti zákona, jímž byl zrušen právní předpis obsahující zmocňovací ustanovení k jeho vydání (stavební zákon č. 50/1976 Sb.). Jiný výklad by byl v hrubém rozporu zejména s konceptem rozumného uspořádání společenských vztahů, a to zejména za situace, kdy stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) umožňuje příslušným orgánům vydat akt sice po formální stránce odlišný (územní opatření o stavební uzávěře), jenž však v procesu územního plánování plní shodné funkce.“*

Na výše uvedenou judikaturu navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, ve kterém výslovně uvedl: *„Účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se totiž změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již tedy nadále není možné považovat za právní předpis, nýbrž za opatření obecné povahy, takže příslušnost Ústavního soudu*

ke řízení o jeho zrušení zanikla a toto řízení tak může vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť byla vyhlášena formou právního předpisu. Uvedený závěr je plně v souladu s již zmíněným náležením Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, kterým byl odmítnut návrh ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení nařízení jiné obce o stavební uzávěře, které bylo taktéž vydáno ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976.“

Výklad, který by pohlížel na nařízení o stavební uzávěře jednou jako na opatření obecné povahy a po druhé jako na právní předpis, v závislosti na tom, které zákonné ustanovení toho kterého právního předpisu má být aplikováno, není přijatelný. Stejně tak není možné charakter tohoto správního aktu odvíjet pouze v závislosti na tom, který ze soudů je kompetentní k jeho přezkumu. Uvedl-li Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozhodnutí, že účinností zákona č. 127/2005 Sb., tj. od 1. května 2005, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře a takové nařízení již tedy nadále není možné považovat za právní předpis, nýbrž za opatření obecné povahy, nemůže obstát závěr městského soudu o neaplikaci ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, vycházející pouze z předpokladu, že nařízení o stavební uzávěře je právním předpisem.

V projednávané věci proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvahy o které městský soud opřel své rozhodovací důvody, nejsou správné. Ze shodných premis ovšem v napadeném rozhodnutí vycházel i žalovaný. Městský soud je ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán, avšak nemůže úvahu správního orgánu zcela nahradit úvahou vlastní a vykročit právně zcela jiným směrem než žalovaný a v tomto důsledku předejmut stanovisko, které by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. Takovým postupem by stěžovatel neměl možnost předkládat důkazy a právní argumenty, které se v dosavadním řízení nejevily jako podstatné. S ohledem na výše uvedené je namístě, aby městský soud v dalším řízení napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení bude žalovaný povinen posoudit věc znovu s tím, že nařízení o stavební uzávěře je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy nikoli právním předpisem. V této souvislosti bude nutno, aby žalovaný nejprve posoudil charakter tohoto aktu tzv. smíšené povahy a poté uvážil, zda jeho zrušení lze či nelze podřadit pod ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Dle názoru kasačního soudu bude případnou aplikaci uvedeného ustanovení nutno posuzovat nejen za použití doslovného jazykového výkladu, ale žalovaný bude muset vážit i jiné výkladové metody, jako je např. výklad rozšiřující či výklad za pomoci analogie.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že správní orgán ani městský soud nevzaly v úvahu všechny skutkové a právní okolnosti, které vyšly po právní moci rozhodnutí najevo. Nezabývaly se otázkou, jakým způsobem a v jaké míře zasahuje či zasahovalo předmětné opatření obecné povahy do práv a povinností stěžovatele, zda bránilo jejich výkonu nebo je jiným způsobem regulovalo a zda zrušení tohoto opatření neznamená takovou změnu jeho právní situace, že je lze považovat za důvod obnovy řízení. Ustanovení § 100 správního řádu však dle stěžovatele naopak požaduje vzít v úvahu všechny skutkové a právní okolnosti, které nastaly, resp. vyšly najevo po právní moci. Nejvyšší správní soud vycházel z obsahu výše uvedených námitek

a posoudil je jako námitky směřující do nesprávné aplikace ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, jakkoli jde o námitky velmi obecné.

V této souvislosti je nutné připomenout, že důvod obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu byl stěžovatelem poprvé uplatněn až v žalobě a to následovně: *„V každém případě pak zrušení nařízení obce, ze kterého meritorní rozhodnutí v řízení, jež má být obnoveno, vycházelo, lze považovat za novou, dříve neznámou skutečnost, jež obecným a základním důvodem obnovy řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) s. ř. I kdyby soud dospěl ke závěru, že nařízení obce není rozhodnutím s jehož zrušením zákon spojuje obnovu řízení, je pak nutno jeho zrušení považovat za novou skutečnost, jež je důvodem obnovy řízení dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) s. ř.“*

Městský soud v napadeném rozhodnutí k takto uplatněné námitce uvedl následující: *„... aby se mohlo jednat o novou skutečnost ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, musela by tato existovat již v době původního řízení. V posuzovaném případě bylo řízení, jehož obnova byla požadována, ukončeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 6. 2006, přičemž původní nařízení obce o stavební uzávěře č. 1/2006 bylo zrušeno s účinností ode dne 24. 7. 2006. Z uvedeného vyplývá, že žalobní námitka není důvodná.“*

Ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu se obnova řízení povolí, vyšly-li najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Citované ustanovení slouží k nápravě postupu správního orgánu při zjišťování a hodnocení veškerých relevantních skutečností či podkladů rozhodných pro vydání napadeného rozhodnutí, tj. okolností skutkových i právních, jež vyšly najevo po právní moci rozhodnutí, avšak existovaly v době původního řízení.

Spatřoval-li stěžovatel důvod pro obnovu řízení dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu pouze ve skutečnosti, že předmětné nařízení bylo po ukončeném územním řízení zrušeno, nemohla tato okolnost sama o sobě jako skutečnost existující již v době rozhodování obstát a městskému soudu nelze ve vypořádání uvedené námitky nic vytknout. Je nutno také připomenout, že tento důvod obnovy řízení stěžovatel vůbec neuplatnil v řízení před správními orgány, a to ani v žádosti o obnovu řízení ani ve vyjádření k odvolání obce proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 11. 9. 2006, kterým byla obnova řízení povolena.

Vytýká-li stěžovatel městskému soudu, že se nezabýval tím, *„jak konkrétně předmětné opatření vstupuje vůči právům stěžovatele, v jaké míře do nich zasahuje či zasahovalo, bránilo jejich výkonu nebo je jiným způsobem regulovalo, a zda zrušení tohoto opatření nečiní takový průlom do jeho situace, že jej lze považovat za důvod, proč mělo být původní řízení obnoveno“*, pak takové výtky nemají opodstatnění. Stěžovatel tyto své úvahy městskému soudu k posouzení v žalobě vůbec nepředestřel. Nejvyšší správní soud jako soud kasační není nadán pravomocí přezkoumávat napadené rozhodnutí městského soudu nad rámec, který stěžovatel učinil předmětem přezkumu v žalobním řízení, nejedná-li se o vady, ke kterým musí přihlídnout z úřední povinnosti. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, neboť je nutné respektovat převážně

uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Žalobní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispoziční. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nejde-li o skutečnosti, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti. Je tedy plně v dispozici žalobce stanovit meze soudního přezkumu, a to nejen kvantitativně, tj. označením výroků, které napadá, ale také kvalitativně, tj. uvedením žalobních důvodů, v nichž žalobce soustředí své výtky proti napadenému rozhodnutí.

Nad rámec shora uvedených rozhodovacích důvodů považuje kasační soud vzhledem ke zjištěnému skutkovému stavu za podstatné konstatovat následující: Na základě podrobně provedené rekapitulace skutkového stavu nelze vyloučit, že v řízení o vydání územního rozhodnutí postupoval jak stavební úřad tak i obec účelově, se záměrem znemožnit stěžovateli rozdělení pozemku parc. č. 236/2 v k. ú. Dolní Břežany. Tyto pochybnosti podporují zejména nezákonné požadavky stavebního úřadu v územním řízení, od povinnosti stěžovatele doplnit žádost o stanovisko obce, přes povinnost opatřit urbanistickou studii či jiný územně plánovací podklad (tj. územně plánovací dokumentaci, kterou je povinna vyhotovit obec), po nerespektování závazných pokynů nadřízeného odvolacího orgánu ze strany stavebního úřadu. Odvolací orgán, tj. Krajský úřad Středočeského kraje, již ve svém rozhodnutí ze dne 3. 2. 2006, kterým podruhé zrušil prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti stěžovatele o dělení pozemku výslovně uvedl: „... *pozemek se nachází ve funkční rozvojové ploše čísteho bydlení, vymezené územním plánem obce Dolní Břežany, schváleným dne 24. 6. 2004. Dne 25. 6. 2004 byla vydána obecně závazná vyhláška č. 11/2004 o závazných částech územního plánu obce Dolní Břežany a dne 12. 7. 2004 vydala rada Obce Dolní Břežany Nařízení obce o stavební uzávěře č. 4/2004, kterým je dotčena i rozvojová lokalita „Pod Pazderákem“, jejíž součástí je předmětný pozemek. Nařízením Rady obce Dolní Břežany č. 5/2004 bylo zrušeno Nařízení č. 4/2004 a zároveň byly specifikované rozvojové lokality, pro které platí Nařízení č. 5/2004 mezi nimi opět lokalita „Pod Pazderákem“. Ze zákazů a omezení vymezených stavební uzávěrou vyplývá zákaz veškeré stavební činnosti, vyjma stávající technické infrastruktury. Dělení pozemků není stavební činností a proto na dělení pozemků nelze stavební uzávěru vztáhnout, stejně tak není v rozporu se stávajícím územním plánem.“*

Na výše uvedené zareagovala obec resp. rada obce, která zcela v rozporu s výše uvedeným závěrem, avšak i v rozporu s čl. 105 a čl. 79 odst. 3 Ústavy, vydala Nařízení o stavební uzávěře č. 1/2006, jehož čl. 2 výslovně zakazuje ve vymezených rozvojových lokalitách mimo stavební činnosti i dělení a zcelování pozemků.

Ustanovení čl. 105 Ústavy umožňuje, aby zákon svěřil orgánům územní samosprávy i výkon státní správy, tu pak obec vykonává v tzv. přenesené působnosti. Tato pravomoc obce je založena čl. 79 odst. 3 Ústavy. Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o obcích, je-li k tomu zákonem zmocněna. Dle § 61 odst. 2 zákona o obcích se obec při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy. Při vydávání nařízení musí obec respektovat meze zákonného zmocnění. Účelem nařízení obce o stavební uzávěře je stanovit obecná omezení či zákazy týkající se určitého typu

případné budoucí stavební činnosti v území. Nařízení vydané na základě zákonného zmocnění dle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území. Dělení a scelování pozemků není stavební činností, a proto nemůže být stavební uzávěrou žádným způsobem omezeno. Rozhodnutí o rozdělení pozemku je přitom územním rozhodnutím, na které má žadatel při splnění zákonných podmínek nárok; nejedná se o rozhodnutí vydávané na základě absolutní volné úvahy správního orgánu.

Ustanovení nařízení obce o stavební uzávěře, jež zakazuje dělení či zcelování pozemků v území obce, je v rozporu se stavebním zákonem, jakož i s Ústavou. Zakotvením čl. 2 tohoto nařízení zakazujícím dělení a zcelování pozemků tak obec nepřípustně rozšířila svá oprávnění, neboť na základě zákonného zmocnění (§ 33 odst. 3 starého stavebního zákona) byla oprávněna toliko omezit či zakázat určitý typ případné budoucí stavební činnosti v území. Nařízení č. 1/2006 resp. jeho čl. 2 byl tedy vydán účelově, mimo zákonem stanovenou pravomoc obce v době probíhajícího územního řízení, s cílem znemožnit stavebnímu úřadu o žádaném dělení pozemků kladně rozhodnout, přičemž po právní moci rozhodnutí vydaného v územním řízení (v rozmezí 14 dnů) byl po splnění svého účelu prostřednictvím Nařízení č. 4/2006 ze dne 24. 7. 2006 čl. 2 Nařízení č. 1/2006 fakticky odstraněn.

Nemožnost stěžovatele domoci se účinné obrany v průběhu územního řízení proti takto svévolně uplatňovanému výkonu práva je v nyní projednávané věci zřejmá.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle §110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu