



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) Prof. RNDr. Ing. M. K., CSc., a b) V. K.**, zastoupených JUDr. Oldřiškou Höllovou, advokátkou se sídlem Donín 191, 463 34 Hrádek nad Nisou, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2005, č. j. ÚSŘ/4553/05/SvL, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, č. j. 9 Ca 6/2006 - 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 1. 11. 2005 zamítl žalovaný odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mnichovo Hradiště (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 7. 2005, kterým byl zamítnut návrh žalobců na vydání územního rozhodnutí o využití území – zalesnění části pozemků parc. č. 158/7 a č. 158/8 označených podle geometrického plánu nově parc. č. 158/14, 162/6 a č. 162/7 v katastrálním území Strážistě u Jiviny. Důvodem byl rozpor navrhovaného využití území s projednaným konceptem řešení předmětného území.

Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji svým rozsudkem ze dne 21. 11. 2007 zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobci uvedli, že Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství vydal žalobcům dne 23. 8. 2004 rozhodnutím č. j. 12357-102552/2004/OŽP souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, kterým byly předmětné pozemky určeny k plnění funkce lesa. Podle žalobců toto rozhodnutí nikdy nebylo zrušeno a vydávající správní orgán je jím vázán. Obdobně stavební úřad Městského úřadu v Mnichově Hradišti svým rozhodnutím ze dne 1. 9. 2004, č. j. VŽP-2604/2004-246/3-132-Fe povolil zalesnění pozemku, a rovněž toto rozhodnutí platí a správní orgány zavazuje. Tato rozhodnutí nejsou dle mínění žalobců vyjádřeními ve smyslu § 37 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jak tvrdí v napadeném rozsudku soud ve shodě s žalovaným.

Dále žalobci trvají na tom, že územně plánovací dokumentace ve fázi konceptu, resp. schváleného souborného stanoviska dle § 13 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci nemá zavazující, ale pouze doporučující charakter. Až zcela projednaná a schválená územně plánovací dokumentace podle § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb. omezuje, vylučuje, popř. podmiňuje umístování staveb, využití území atd. Jelikož přípravné jednání ohledně územně plánovací dokumentace do doby jejího schválení nevyklučuje případné změny konceptu tomu nemůže být ani jinak.

Žalobci proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podání kasační stížnosti považuje za naprosto bezpředmětné, neboť stavební úřad i žalovaný postupovali dle platných právních předpisů. Žalovaný upozorňuje, že obec Strážiště ve svém vyjádření k odvolání žalobců projevila zájem dopracovat územně plánovací dokumentaci s přihlédnutím k jejich uplatněným námitkám, avšak žalobci této vstřícnosti nevyužili. Podle žalovaného v současné době porizuje úřad územního plánování Mnichovo Hradiště nový územní plán obce Strážiště. Zastupitelstvo obce Strážiště v souladu s § 47 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), schválilo na svém zasedání dne 17. 4. 2008 zadání územního plánu obce Strážiště, kde na straně 5 v bodu 5 jsou uvedena parcelní čísla pozemků, která jsou určena k zalesnění. Mezi nimi jsou i pozemky žalobců, o něž se vede spor.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve žalobci v kasační stížnosti kladou otázku, zda souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu a souhlas se zalesněním pozemků jsou stanovisky ve smyslu § 37 stavebního zákona. Ochrana složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů obecně upravuje § 126 stavebního zákona. Konkrétně v případě územního řízení pak ustanovení § 37 odst. 2 mimo jiné zakotvuje povinnost stavebního úřadu v územním řízení posoudit, zda podaný návrh vyhovuje mimo jiné i předpisům, které stanoví podmínky ochrany přírody a ochrany zemědělského půdního fondu, pokud toto posouzení nepřísluší jiným orgánům. Dále § 37 odst. 3 téhož zákona ukládá stavebnímu úřadu povinnost zajistit vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy. Ochrana přírody a krajiny a zemědělského půdního fondu jsou tedy jedněmi z kritérií, kterými se musí stavební úřad při posuzování žádosti o změnu využití území zabývat. Jestliže však

zvláštní předpisy týkající se ochrany přírody a krajiny či zemědělského půdního fondu požadují k územnímu rozhodnutí vyjádření (souhlas, stanovisko, rozhodnutí...) jiného správního orgánu, pak stavební úřad sám soulad záměru navrhovatele s těmito kritérii samostatně nezkontroluje a vychází právě z příslušných stanovisek těchto orgánů.

Ustanovení § 4 odst. 2 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, uvádí, že k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podle třetího odstavce téhož ustanovení je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody také nezbytné ke schválení lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a svážnic a lesních melioračních systémů. Z uvedeného je zřejmé, že k územnímu rozhodnutí, jehož podstatou je změna využití území tak, aby bylo zalesněno, je třeba stanoviska orgánu ochrany přírody (příslušný orgán je přitom stanoven v první hlavě sedmé části zákona č. 114/1992 Sb.). Toto stanovisko přitom není ničím jiným, než posouzením souladu podaného návrhu na změnu využití území s podmínkami ochrany přírody a krajiny – tedy stanoviskem dotčeného orgánu státní správy podle § 37 stavebního zákona. Ke shodnému závěru ostatně dospěl ve své rozhodovací praxi již Vrchní soud v Praze (srov. usnesení ze dne 9. 3. 1995, č. j. 6 A 64/94 - 21).

Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu upravuje zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ten v § 9 odst. 1 obecně stanoví, že k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. A dále v § 10 odst. 1 uvádí, že souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. Žadatel je povinen plnit podmínky v něm stanovené ode dne, kdy tato rozhodnutí nabyla právní moci, popřípadě ve lhůtách v nich určených. Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů. V těchto ustanoveních přitom zákon č. 334/1992 Sb., odkazuje na stavební zákon. Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu je tudíž nezbytnou podmínkou pro rozhodnutí vydávaná podle stavebního zákona, mezi než nepochybně náleží i územní rozhodnutí o využití území. Z dikce § 10 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. přitom plyne, že předmětný souhlas je nutným podkladem pro rozhodování stavebního úřadu (vyjádření dotčeného orgánu státní správy) ve smyslu § 37 stavebního zákona a jeho účinnost je dokonce navázána na právní moc rozhodnutí stavebního úřadu. Ačkoliv tedy žalobci v projednávaném případě mají údajně k dispozici souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jsou podmínky uvedené v tomto souhlasu neúčinné, neboť územní rozhodnutí o využití území, pro něž byl souhlas žádán, nebylo vydáno (žádost byla zamítnuta). Z toho vyplývá, že souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nemůže nahradit územní rozhodnutí a je pouze jedním z jeho nutných podkladů. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že předmětný souhlas není součástí spisu; jeho existenci lze dovozovat pouze z tvrzení žalobce a ze souhlasu se zalesněním pozemků, kde je výslovně zmiňován. Absenci souhlasu ve správním spisu nicméně nepovažuje kasační soud za vadu řízení, neboť jeho existenci a obsahem se ani žalovaný ani

městský soud nemusel zabývat, když pro posouzení zákonnosti zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí nehrál tento souhlas žádnou roli.

Pokud tedy žalobci tvrdí, že souhlas se zalesněním pozemků a s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nejsou vyjádřeními dotčených orgánů státní správy ve smyslu § 37 stavebního zákona, mýlí se. Jestliže žalobci touto námitkou chtěli demonstrovat nezákonnost rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, pak i tato jejich snaha nemůže být úspěšná. Jak správně poznamenal městský soud, správní orgány, které vydaly předmětné souhlasy, neposuzovaly, zda je návrh na zalesnění pozemků v souladu s dalšími podklady, které vyjmenovává § 37 odst. 1 stavebního zákona (územně plánovací dokumentace, územně plánovací podklady atd.). Tyto orgány naopak pouze sektorově v rozsahu své působnosti (tj. v úseku ochrany přírody a krajiny, resp. v úseku ochrany zemědělského půdního fondu) vyjádřily souhlas se záměrem žalobců, tedy že záměr žalobců není v rozporu s veřejnými zájmy, které jsou tyto orgány povinny chránit podle zvláštních zákonů. Ačkoliv souhlasy těchto správních orgánů jsou nutné pro vydání příslušného územního rozhodnutí, jejich existence sama o sobě neznamená, že územní rozhodnutí musí být vydáno, či že zamítnutí žádosti o ně je automaticky nezákonné. Stavební úřad má totiž dle § 37 stavebního zákona za povinnost posoudit záměr žalobců z hlediska celé škály kritérií. Pokud je záměr s některým kritériem v rozporu (jako v projednávaném případě), nemůže stavební úřad změnu využití území povolit. Námitku žalobců proto Nejvyšší správní soud shledal za nedůvodnou.

Obdobně pak musel naložit i s druhou kasační námitkou, že územně plánovací dokumentace ve fázi konceptu, resp. schváleného souborného stanoviska nemá zavazující, ale pouze doporučující charakter. Městský soud při posuzování této otázky vyšel z úpravy provedené vyhláškou č. 135/2001 Sb., konkrétně z § 12 odst. 4, podle nějž slouží po schválení souborného stanoviska koncept řešení po dobu, kdy není pro řešení území schválena územně plánovací dokumentace, též jako podklad pro územní řízení. Současně podle § 12 odst. 2 této vyhlášky obsahuje koncept řešení vždy i návrh vymezení závazné části územně plánovací dokumentace, jehož součástí je ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) téže vyhlášky také využití ploch a jejich uspořádání.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval ústavností předmětné vyhlášky, tj. zda nevybočila ze zákonného zmocnění ve stavebním zákonu: takový excés však neshledal. Stavební zákon opravňuje Ministerstvo pro místní rozvoj k vydání takové vyhlášky v § 143 odst. 1 písm. a), který ministerstvu ukládá povinnost upravit obsah územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace, zadání územně plánovací dokumentace, způsob jejich pořizování, zpracování, projednávání a schvalování. Pokud pak vyhláška v § 12 odst. 4 stanoví, že koncept rozhodnutí je po schválení souborného stanoviska podkladem pro územní řízení, nevyplývá možnost stanovení takového pravidla sice přímo ze zmocnění v § 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, avšak i v případě, kdyby vyhláška toto pravidlo neobsahovala, bylo by nutné k němu dospět na základě § 37 odst. 1, podle nějž lze pro územní rozhodnutí využít i jiné podklady než jen územně plánovací dokumentaci. Mezi takové jiné podklady je nutné zařadit i koncept řešení jako předstupeň budoucí územně plánovací dokumentace.

Dále se pak kasační soud zabýval závazností konceptu řešení po schválení souborného stanoviska. Lze souhlasit s žalobci, že v souvislosti s přípravou územně plánovací dokumentace není možné vyloučit změny konceptu řešení – koncept řešení je pouze jedna z fází přípravy

územně plánovací dokumentace, a kdyby platilo, že jeho změny nejsou možné, ztratily by jakékoliv další fáze přípravy svůj smysl. Je však nepochybné, že v reálných životních situacích nelze vždy čekat (často i několik let) na vydání závazného územního plánu a žádost o územní rozhodnutí je nutné podat i v situaci, kdy ještě příslušný územní plán neexistuje. Stavebnímu úřadu pak nezbývá, než posuzovat souladnost žádostí o územní řízení s tím, co má v dané chvíli k dispozici – tj. například i s konceptem řešení a rozhodovat v souladu s ním. Koncept řešení totiž sice může být v dalších fázích procesu územního plánování změněn, ale také nemusí: pokud by stavební úřad rozhodl v rozporu s konceptem řešení po schválení souborného stanoviska (např. o zalesnění určitých pozemků) a koncept řešení by následně v průběhu dalšího plánovacího procesu nebyl změněn (zalesnění těchto pozemků by nebylo umožněno), bylo by příslušné územní rozhodnutí v rozporu s posléze schválenou územně plánovací dokumentací, což je zřejmě nežádoucí stav. Podle Nejvyššího správního soudu tak v daném případě nejde ani tak o otázku závaznosti či nezávaznosti konceptu řešení, jako o souladnost navrhovaného územního rozhodnutí se stávajícím a předpokládaným stavem územně plánovací dokumentace. I s ohledem na skutečnost, že stavební úřad musí rozhodovat na základě skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí, a nikoliv na základě možných (avšak nejistých) budoucích skutečností, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že žalovaný nepochybil, pokud posuzoval soulad žádosti žalobců s konceptem řešení (jak mu ostatně ukládá vyhláška č. 135/2001 Sb.) a pokud jejich žádost zamítl pro rozpor s tímto konceptem. Žalobcům samozřejmě nic nebrání, aby se účastnili celého procesu územního plánování a své zájmy v něm prosazovali – pokud docílí změny územně plánovacích podkladů, resp. územně plánovací dokumentace ve svůj prospěch (a ze sdělení žalovaného ostatně vyplývá, že k takové změně již došlo), nic jim nebrání, aby svoji žádost o územní rozhodnutí podali znovu.

Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 25. června 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu