



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: a) V. W., b) **Bonsai – Zahrada a.s.**, se sídlem Vltavská 1048, Březová – Oleško, zastoupených JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2004, č. j. ÚSŘ/220/04/Nap, o umístění stavby, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Spolek Březová – Oleško, občanské sdružení**, se sídlem Vltavská 1048, Březová – Oleško, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2006, č. j. 7 Ca 76/2004 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou společnou kasační stížností se žalobce a) V. W. [dále jen „stěžovatel a)“] a žalobce b) společnost Bonsai – Zahrada a.s. [dále jen „stěžovatel b)“], domáhají zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „správní orgán“), ze dne 23. 2. 2004, č. j. ÚSŘ/220/04/Nap, kterým tento zamítl odvolání stěžovatele a) do rozhodnutí

Obecního úřadu Dolní Břežany, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 19. 9. 2003, č. j. 330/1-3927/01/02/03/ozn/Vel, a současně potvrdil totéž rozhodnutí vůči stěžovateli b).

Stěžovatelé ve své kasační stížnosti namítli stížní důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s.“), když nejprve zrekapitulovali obsah rozhodnutí správního orgánu a městského soudu. Stěžovatelé nesouhlasí se závěry uvedenými v napadeném rozsudku městského soudu, když uvádí, že v době rozhodování o jejich žádosti nebyla k dispozici územně-plánovací dokumentace. Koncept územního plánu, na který se oba orgány odvolávají, není dle stavebního práva závazným pro vydání územního rozhodnutí. Správní orgány tak jejich žádost zamítly mechanicky bez toho, aniž by ji individuálně posoudily. Dále zdůrazňují, že stavební úřad může rozhodnout nezávisle na stanovisku obecního úřadu. Dle tvrzení stěžovatelů je v konceptu stavebního plánu doporučeno doplnit zástavbu stavbou občanské vybavenosti, což byl záměr stěžovatelů. Všechny dotčené státní orgány se vyjádřily kladně k žádosti stěžovatelů na vydání územního rozhodnutí, vyjma orgánu životního prostředí Okresního úřadu Praha-západ. Rovněž bylo stěžovatelům při jednání na správním orgánu Mgr. Náprávníkem (vypracovatelem rozhodnutí) sděleno, že zamítnutí jejich návrhu stavebnímu úřadu nařídil. Dle stěžovatelů tak neoprávněně zasáhl do rozhodovací činnosti. Činnost stavebního úřadu je tak nutno hodnotit jako nesprávnou, nesamostatnou a vynucenou, neboť žádost nebyla posouzena v celém kontextu, nýbrž se stavební úřad řídil pokyny. Z tohoto důvodu zřejmě stavební úřad nepřihlédl ke konstataci konceptu územního plánu, který naopak stavbu hromadného rekreačního zařízení doporučoval, dále ani k tomu, že před zpracováním územního plánu byl udělen souhlas s vynětím předmětné parcely ze zemědělského a půdního fondu, že zařazení parcely do tohoto fondu bylo poplatné minulému režimu a že parcela nebyla prakticky nikdy zemědělsky využívána. Stavební úřad nevycházel z územně-plánovací dokumentace platné v době podání žádosti. Stěžovatelé se dále domnívají, že v době podání jejich návrhu musela územně-plánovací dokumentace existovat, a proto rozhodoval správní orgán na základě neúplného správního spisu, když toto přehlédl. Stěžovatelé dále zdůraznili, že zamítnutí jejich podání je ve skutečnosti libovůlí ovlivněnou některými osobami buď v obci přímo žijícími či jinak s obcí spjatými. V neposlední řadě namítli procesní pochybení městského soudu, který neprovedl veškeré důkazy, které byly navrhovány a kterými by byl prokázán nesprávný postup správních úřadů v předchozím řízení. Stěžovatelé navrhli zrušení rozhodnutí městského soudu a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém podání uvedla, že považuje za chybu, že se rozsudek městského soudu nezabýval územním plánem, který považuje za neplatně schválený a chybný, když je zde dle jejího názoru náležitý právní zájem

na jeho zrušení. Ve svém vyjádření dále obsáhle vypočítává problematické pasáže, které územní plán neřeší vůbec či řeší nedostatečně. Poukázala na skutečnost, že problematika chybějících finančních prostředků mohla být vyřešena díky výstavbě polyfunkčního domu, penzionu Beseda Bonsai a programu EU SAPARD. Osoba zúčastněná na řízení požádala soud, aby zrušil nezákonný územní plán, který poškozují životní prostředí. Dále uvedla, že vydání nepochopitelného rozsudku městského soudu mohlo být ovlivněno státní správou a samosprávou a dále, že se plně ztotožňuje s kasační stížností.

Ze správního spisu, který soudu předložil správní orgán, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 13. 12. 2001 byla Obecnímu úřadu Dolní Břežany doručena Žádost o vydání územního rozhodnutí, ve které stěžovatelé vyjádřili svůj záměr postavit na pozemku č. 160 v katastrálním území Oleško u Zvole v obci Březová - Oleško Penzion Beseda Bonsai. Proto požádali o zahájení územního řízení a vydání územního rozhodnutí. V této žádosti mimo jiné zdůvodnili svůj podnikatelský záměr a uvedli, že obec Březová-Oleško nemá územní plán, má pouze koncept územního plánu a souborné stanovisko, které navrhuje zmíněný pozemek za ornou půdu; z tohoto důvodu požádali stavební úřad o zakomponování změny tohoto pozemku do nového územního plánu.

Součástí správního spisu jsou i souhlasná stanoviska Okresního úřadu Praha – západ, referátu životního prostředí, ze dne 5. 8. 2002, Vojenské ubytovací a stavební správy, Okresního hygienika Okresního úřadu Praha západ, Zemědělské vodohospodářské správy, územní pracoviště Praha, dále nesouhlasné stanovisko Okresního úřadu Praha – západ, referátu životního prostředí, ze dne 2. 10. 2002 a obce Březová - Oleško. Spis obsahuje rovněž i Souhlas k odnětí ze ZPF vydaný dne 12. 8. 2002, č. j. OHK 1071/02 zpf, Městským úřadem v Jílovém u Prahy, kterým tento orgán trvale odňal dle ust. § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, předmětný pozemek za účelem stavby zmíněného penzionu.

Dne 29. 5. 2003, č. j. 330/3-3927/01/02/03/ozn/Vel, vydal stavební úřad oznámení o zahájení územního řízení o umístění stavby.

Dne 19. 9. 2003 rozhodl stavební úřad o zamítnutí návrhu stěžovatelů na *"vydání rozhodnutí o umístění stavby vlastní „Pensión Beseda Bonsai“, vodovodní přípojky do studny, elektrické přípojky, splaškové přípojky do žumpy, zpevněných ploch, pozemek p. č.160, k. ú. Oleško u Zvole, obec Březová- Olečko"*, protože dle ust. § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), „výše uvedené dotčení orgány státní správy v případě shora uvedeného návrhu vyslovily svůj nesouhlas.“ Z rozhodnutí vyplynulo, že nesouhlasné stanovisko vyjádřil referát životního prostředí Městského úřadu Černošice, když souhlasné stanovisko s podmínkami vyjádřily Český telecom, a.s., STE a.s., Sdružení pro životní prostředí zdravotně postižených v ČR. Dále stavební úřad opřel své rozhodnutí o ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona; v daném případě nebyla zpracována územně

plánovací dokumentace, proto vzal stavební úřad v úvahu projednaný koncept územně plánovací dokumentace, ke kterému bylo vydáno souborné stanovisko.

V odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí stěžovatelé zejména uvedli, že jim správní orgán neposkytl možnost k doplnění dokazování, že v odůvodnění rozhodnutí citoval některá vyjádření účastníků řízení, aniž by k nim zaujal stanovisko, dále že jejich žádost o vydání územního rozhodnutí v sobě obsahovala i návrh na změnu konceptu územního plánu, o čemž stavební úřad vůbec nerozhodl, uvedl i procesní námitky týkající se účastenství účastníků řízení (manželé Kotkovi). Zdůraznili, že v konceptu územního plánu bylo chybně označeno využití předmětného pozemku jako intenzivní zemědělská činnost, což není možné, neboť se jedná o skálu, obklopenou ze tří stran zástavbou, ležící uprostřed obce; tento pozemek již byl vyňat ze zemědělského půdního fondu. Dle jejich názoru je koncept územně plánovací dokumentace z roku 1993 bez závazného charakteru, je pouhou směrnicí, která nemá povahu správního rozhodnutí. Navrhli zrušení rozhodnutí, neboť stavební úřad vycházel z nepřesných podkladů a neověřil si skutečný stav věci.

V rozhodnutí o odvolání správní orgán vyslovil, že stavební úřad při svém rozhodnutí postupoval v souladu s ust. § 33 odst. 1, § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška“). Uvedl, že dokumentace sice schválena nebyla, ale podle § 12 odst. 4 vyhlášky po dobu, kdy není pro řešení území schválena územně plánovací dokumentace, slouží pro schválení souborného stanoviska koncept řešení též jako podklad pro územní řízení. Vzhledem k okolnosti, že v těchto dokumentech je stanoveno funkční využití předmětné plochy jako orná půda, zemědělská výroba, byl návrh zamítnut. Rovněž nebyla vydána souhlasná stanoviska Městským úřadem Černošice, referátem životního prostředí, a Obecním úřadem Březová-Oleško jako příslušným úřadem ve věcech místních komunikací. Pochybení stavebního úřadu spočívající v připuštění námitek manželů Kotkových a nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí nebyla zásadní, a proto správní orgán ve vztahu ke stěžovateli a) odvolání zamítl a ve vztahu ke stěžovateli b) rozhodnutí potvrdil.

V žalobě stěžovatelé namítali, že souborné stanovisko ke konceptu řešení územního plánu bylo schváleno až 5. 6. 2003, tudíž v době podání návrhu neexistovala platná a vydaná územně plánovací dokumentace. Rovněž nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Černošice bylo uděleno na základě nesouhlasného stanoviska obce, tj. v rozporu se zákonem, když bylo pouhým přetlumočením stanoviska jiného účastníka řízení, stejně jako vlastní stanovisko obce, které bylo nesprávně odůvodněno. Proto stěžovatelé navrhli rozhodnutí zrušit.

Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že souborné stanovisko bylo schváleno dne 23. 2. 1996 a že je dle ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona a ust. § 12 odst. 4 vyhlášky nutno v řízení o umístění stavby z něho vycházet. Rovněž zdůraznil, že v daném řízení stavebnímu úřadu nepřísluší činit změny v územním plánu a dále, že

nesouhlasná stanoviska byla vydána orgány státní správy, nikoliv účastníky řízení. Žalobu proto zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona *podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. Nebyla-li pro území zpracována územně plánovací dokumentace, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření.*

Podle odst. 2 citovaného ustanovení *stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům.*

Podle ust. § 12 odst. 4 *vyhlášky koncept řešení územně plánovací dokumentace je podkladem pro projednání a zpracování souborného stanoviska. Po dobu, kdy není pro řešené území schválena územně plánovací dokumentace, slouží po schválení souborného stanoviska koncept řešení též jako podklad pro územní řízení.*

Stěžovatelé ve své kasační stížnosti nejprve namítají, že v době rozhodování nebyla k dispozici územně plánovací dokumentace a že koncept územního plánu není podle předpisů stavebního práva závazný. K této otázce se již vyjádřil jak správní orgán, tak i městský soud, když Nejvyšší správní soud se s jejich právním závěrem v této otázce ztotožňuje. Jak totiž jednoznačně vyplývá z ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona, podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. Na toto ustanovení navazuje § 12 odst. 4 vyhlášky, který je nutno aplikovat v případě, kdy pro konkrétní území nebyl územní plán přijat. V takovém případě „přebírá“ jeho pozici v územním řízení po schválení souborného stanoviska koncept řešení územně plánovací dokumentace. Vzhledem ke koncepci územního plánování tak, jak byla stanovena stavebním zákonem, je tento výklad zcela logický a plně koresponduje se zamýšleným cílem zákona, resp. územního plánování. To se samo o sobě rozpadá do několika fází, přičemž v každé fázi je stanovena možnost participace veřejnosti na konečném řešení.

Jak vyplývá ze správního spisu, obecní zastupitelstvo obce Březová – Oleško projednalo a schválilo na svém zasedání dne 23. 2. 1996 *souborné stanovisko ke konceptu řešení územního plánu sídelního útvaru Březová – Oleško*, když dne 5. 6. 2003 projednalo a schválilo zastupitelstvo obce aktualizaci souborného stanoviska. Není tudíž důvodná námitka stěžovatelů, že koncept územního plánu by byl právně

nezávazný. Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud pro úplnost zdůrazňuje, že ve stavebním řízení rozhoduje stavební, příp. nadřízený správní orgán ke skutkovému a právnímu stavu ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti (shodně viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005 - 36, publikovaný pod č. 904/2006 Sb. NSS).

Stěžovatelé dále uvádí svá tvrzení ohledně údajné souladnosti jejich podnikatelského záměru (stavby hotelu) s konceptem územního plánu, dále předkládají tezi o nesamostatnosti jednání stavebního úřadu, který se řídil pokyny nadřízeného pracovníka správního orgánu, rovněž míní, že v době podání návrhu existovala územně plánovací dokumentace, kterou se stavební úřad neřídil, a dále, že měl stavební úřad zohlednit fakt, že pozemek určený pro stavbu byl vyňat ze zemědělského půdního fondu. Všechna tato tvrzení je nutno podřadit pod ust. § 104 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., což se svým důsledku znamená, že k nim Nejvyšší správní soud nemůže přihlídnout, natož se k nim vyjadřovat, neboť je stěžovatelé neuplatili již v žalobě či v jejích v zákonné lhůtě podaných doplněních.

Jestliže stěžovatelé dále uvádějí, že městský soud neprovedl veškeré důkazy, které navrhovali, je nutno uvést, že dle ust. § 52 odst. 1 s. ř. s. je to soud, kdo provádí dokazování, a jako takový není návrhy účastníků řízení na provedení konkrétních důkazů vázán. Je proto zcela na jeho uvážení, které z navržených důkazů provede a které nikoliv. Tuto svoji úvahu však musí řádným způsobem ozřejmit v odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby umožňovala soudní přezkoumání, což v souzené věci městský soud názorně učinil na str. 2 a 3 napadeného rozsudku. I tento stížní bod je tedy nedůvodný.

S ohledem na vyjádření osoby zúčastněné na řízení, která započala uplatňovat svá práva až v kasačním řízení (což je s ohledem na dikci ust. § 106 odst. 2 s. ř. s., srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90, www.nssoud.cz, možné), a na její žádost: „*Žádáme, aby soud zrušil nezákonný územní plán, který poškozuje životní prostředí*“, Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že předmětem přezkumu v daném soudním řízení je rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelů o vydání rozhodnutí o umístění výše specifikované stavby, a rozhodnutí na něj navazující. Tak je tedy vymezen rozsah přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu, z jehož rámce není oprávněn vybočit. Proto v tomto typu řízení není možno se zabývat zákonností územního plánu, když navíc tento v době vydání rozhodnutí správního orgánu neexistoval.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ze všech shora

uvedených důvodů shledal kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu dle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto mu soud nepřiznal jejich náhradu.

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

V Brně dne 25. září 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu