



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Bc. I. K.**, zastoupené advokátem Mgr. Pavlem Černohousem, Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2019, čj. MHMP 946545/2019, sp. zn. S-MHMP 2029784/2018/STR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2020, čj. 14 A 136/2019-38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2020, čj. 14 A 136/2019-38, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 18. 6. 2019, čj. MHMP 946545/2019, sp. zn. S-MHMP 2029784/2018/STR, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč do rukou jejího zástupce Mgr. Pavla Černohouse, advokáta, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] V této věci jde o otázku, nakolik je dotčený orgán vystupující v územním řízení vázán svým dřívějším závazným stanoviskem vydaným pro potřeby územního plánu.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) požádala v říjnu 2018 o změnu využití území na pozemku v katastrálním území Modřany. Konkrétně šlo o změnu druhu pozemku z lesního pozemku na trvalý travní porost.

[3] Úřad městské části Praha 12, odbor výstavby, však stěžovatelčině žádosti nevyhověl, neboť její záměr nebyl v souladu se závaznými stanovisky dotčeného orgánu (odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy). Podle něj pozemek chrání přilehlý les, a ačkoliv jde o takzvané bezlesí, tvoří s lesem funkčně propojený celek. Současně se změnou druhu pozemku by se pak změnila i jeho ochrana, což by mohlo vést k ohrožení lesa. Stěžovatelka se proti rozhodnutí úřadu odvolala. Magistrát však odvolání zamítl – možné ohrožení lesa totiž potvrdila i revizní závazná stanoviska (Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství).

[4] Stěžovatelka neuspěla se svými námitkami ani u Městského soudu v Praze, který se ztotožnil se závěrem správních orgánů a žalobu zamítl. Podle městského soudu byla napadená rozhodnutí i závazná stanoviska řádně odůvodněná, a tedy přezkoumatelná. Dotčené orgány navíc nebyly při vydání (nesouhlasných) závazných stanovisek vázány dřívějším (souhlasným) závazným stanoviskem vydaným při přípravě územního plánu (podle něj spadá stěžovatelčin pozemek do ploch *luk a pastvin*). Šlo totiž o dvě odlišná řízení: při územním plánování se stanovila obecná koncepce územního uspořádání, ale v územním řízení se posuzoval stěžovatelčin konkrétní záměr. Stanoviska se proto mohla lišit. Navíc při územním plánování pracuje správní orgán s jiným vymezením a pojmenováním ploch než v územním řízení o změně využití území. Závazné stanovisko vydané při územním plánování proto nelze v této věci použít.

II. Kasační řízení

[5] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost. Nesouhlasí s tím, že by závazná stanoviska byla vydána v různých věcech a že se neuplatní princip kontinuity stanovisek. Řízení na sebe navazují, a tak musí být zajištěna i návaznost stanovisek. Označuje-li proto územní plán pozemek jako *louky a pastviny*, musí být přípustná změna využití pozemku na louku či pastvinu. Tomu odpovídá změna druhu pozemku na *trvalý travní porost*. Rozdíl ve vymezení a pojmenování ploch je jen formální. Krom toho dotčené orgány ani blíže nezdůvodnily, zda bylo rozdílné vymezení a pojmenování významné – s tím přichází až městský soud. Stěžovatelka proto trvá na tom, že stanoviska byla vydána ve stejné věci. Dotčené orgány porušily princip kontinuity stanovisek, neboť vydaly nesouhlasná závazná stanoviska. Ta jsou proto nepřezkoumatelná. Protože z nich ale magistrát vycházel, trpí také jeho rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Městský soud pochybil, protože rozhodnutí magistrátu nezrušil.

[6] Magistrát souhlasí se závěry městského soudu. Dotčené orgány nebyly vázány předchozím závazným stanoviskem z jiného řízení. Navíc bezlesí na stěžovatelčině pozemku přechází ve vzrostlý les v přírodním parku Modřanská rokle – Cholupice. Tvoří s lesem jednolitý celek, který by mohl být stěžovatelčíným záměrem narušen.

III. Právní hodnocení

pokračování

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. Navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za nichž bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí, jinak se k nim nepřihlíží [§ 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

[9] Stěžovatelka napadá rozhodnutí magistrátu výlučně kvůli závěrům nesouhlasných závazných stanovisek. Soud proto připomíná, že závazné stanovisko nelze napadnout samostatně, neboť se jedná jen o podklad rozhodnutí správních orgánů; jeho obsah lze soudně přezkoumat až spolu s konečným rozhodnutím (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska proto způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad.

[10] Soud přisvědčil stěžovatelčině námitce, podle které je správní rozhodnutí stiženo vadou, neboť magistrát vycházel z nesprávných (nedostatečně zdůvodněných) závazných stanovisek. Dotčené orgány se v nich totiž řádně nevyjádřily k dřívějším závazným stanoviskům, ve kterých proti *lukám a pastvinám* na stěžovatelčině pozemku nic nenamítaly. Soud současně zdůrazňuje, že se zatím nemůže vyjádřit k tomu, zda stěžovatelka měla se svou žádostí uspět, protože argumenty, z nichž správní orgány vycházejí, nejsou jasné a úplné.

[11] NSS už opakovaně vyslovil, že souhlas s určitým *záměrem*, který dotčené orgány udělily při územním plánování, nelze pominout ani v pozdějším územním řízení. Kontinuita závazných stanovisek znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a měnit jej mohou zpravidla jen při změně poměrů na posuzovaném území. Podle judikatury lze za změnu poměrů považovat jen *objektivní skutečnost*; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor. Pokud se ovšem složky životního prostředí promění, lze vydat taková navazující závazná stanoviska, jejichž závěr se liší od stanoviska původního (rozsudky ze dne 24. 10. 2013, čj. 2 As 40/2013-32; ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45, body 30–32; ze dne 29. 6. 2022, čj. 7 As 75/2022-52, bod 20).

[12] Nelze proto souhlasit s tvrzením městského soudu (v bodě 33 jeho rozsudku), že dotčené orgány, které se vyjadřují v územním řízení, nejsou vázány dřívějším závazným stanoviskem, vydaným pro potřeby územního plánu. Pokud už ve fázi územního plánování byl zřejmý záměr využít území určitým způsobem, nemohou dotčené orgány v územním řízení tvrdit – jestliže záměr zůstává v hlavních rysech stejný –, že teprve nyní jej mohou posoudit ve větší podrobnosti. Takovou změnu postoje zapovídá právě citovaná judikatura.

[13] Je pravda, že stěžovatelčina situace se od dříve posuzovaných případů liší ve skutkových okolnostech.

[14] Ve všech třech citovaných věcech souhlasily dotčené orgány při přípravě územního plánu s tím, že v určité lokalitě bude stát průmyslový areál či pískovna nebo že tam bude plocha pro bydlení. V územním řízení ale svůj souhlas stáhly a nově chtěly zabránit tomu, aby byly pozemky v lokalitě vyňaty ze zemědělského půdního fondu. To podle NSS porušuje kontinuitu závazných stanovisek podle § 4 odst. 4 stavebního zákona i obecnější zásadu legitimního očekávání.

[15] V nynější věci ze spisu neplyne nic o tom, že by se při projednávání územního plánu (či jeho změny) počítalo s nějakým konkrétním *záměrem* na stěžovatelčině pozemku. Stěžovatelka v bodě 7 svého odvolání uvádí, že „*orgán státní správy lesů se již jednou kladně vyjádřil k možné změně pozemku z lesa – fakticky bezlesí – na louku, pastvinu, a to při pořizování územního plánu*“. Nijak blíže to nerozvádí ani nedokládá, jde však o argumentaci, se kterou se musí magistrát a nadřízené dotčené orgány vypořádat tak, aby jejich postoj byl srozumitelný a přesvědčivý jak pro stěžovatelku, tak pro soud. To se v tomto případě nepodařilo.

[16] Rozhodnutí o odvolání má dvacet (!) stran, přitom je nepřehledné a vyhýbavé. Nepřehlednost nejde ani tak na vrub nadřízeným dotčeným orgánům jako magistrátu, který se rozhodl na jednotlivé stěžovatelčiny argumenty reagovat tak, že k nim opakovaně přiřazoval stejné pasáže z revizních závazných stanovisek nadřízených dotčených orgánů. Ovšem ani magistrát nemohl dost dobře poskytnout stěžovatelce nevyhýbavou odpověď, pokud mu pro ni dotčená ministerstva nedala dostatečné argumenty. Obě ministerstva se omezila na více či méně přímočaré sdělení, podle nějž mají dotčené správní orgány v územním řízení v podstatě volnost v tom, jak posoudí charakter pozemku či intenzitu hrozícího zásahu do přírody. Neváže je při tom podle jejich přesvědčení ani hotový územní plán, ani postoj k osudu určité plochy, který daly dotčené orgány najevo při projednávání územního plánu.

[17] Takový názor není v obecné rovině správný (viz bod [11] výše). Především zde ale ministerstva (a magistrát) obhajují určitý výsledek, ačkoli si ještě neujasnili vstupní údaje. Podobně se od podstaty problému odchýlil i městský soud: paušálně totiž popřel dopad § 4 odst. 4 stavebního zákona poukazem na to, že při přípravě územního plánu se hodnotí celková koncepce území, kdežto v územním řízení už konkrétní záměr. NSS ale neví (a ani městský soud to vědět nemohl), co se projednávalo během územního plánování, mezi jaké plochy byl stěžovatelčin pozemek zařazen v předchozí územně plánovací dokumentaci a odkdy, proč a za jakých okolností byl začleněn mezi *louky a pastviny*.

[18] Stěžovatelka to nevysvětluje (její povinností to není), vysvětlit by to však měly správní orgány. Tyto okolnosti jsou totiž důležité pro odpověď na stěžovatelčiny odvolací, žalobní a kasační námitky. A dát odpověď nelze bez posouzení, jaký je vztah mezi množinou pozemků označovaných územním plánem jako *louky a pastviny*, do níž sporný pozemek nyní patří – a množinou *pozemků určených k plnění funkce lesa* [§ 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)], kam stěžovatelčin pozemek coby *lesní pozemek* (takto evidovaný v katastru) rovněž spadá.

pokračování

[19] Napadený rozsudek se podobné otázky dotkl ve svém bodě 35, který se věnuje rozdílům mezi pojmenováním funkčních ploch podle územního plánu na straně jedné, a terminologií katastrálního zákona na straně druhé. (Jak ale správně podotkla stěžovatelka, správní orgány takové úvahy vůbec nevedly.) Stěžovatelka automaticky vychází z toho, že když je její pozemek zařazen mezi *louky a pastviny*, nemělo by jít z povahy věci o pozemek určený k plnění funkce lesa (či úžeji o pozemek lesní). Soudu ale takový závěr nepřipadá nijak samozřejmý. Mezi lesní pozemky [§ 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona] totiž patří nejen *pozemky s lesními porosty* (pozn. *lesní porosty* jsou vedle *luk a pastvin* dalším z typů funkčních ploch podle Územního plánu hlavního města Prahy), ale i *plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů*. Z toho je zřejmé (a ukazuje na to i pojem *bezlesí*, jímž správní orgány charakterizují stěžovatelčin pozemek), že *lesním pozemkem* může být i pozemek dlouhodobě holý.

[20] Zvláštní je, že podobně automaticky jako stěžovatelka hledí na věc i obě ministerstva. Zdá se, že i ona považují zařazení pozemku mezi *louky a pastviny* v územním plánu za okolnost, která nasvědčuje „nelesnímu“ charakteru pozemku. Nijak totiž tento stěžovatelčin *předpoklad* nevyvracejí; brání se až *důsledkům*, které by z toho mohly plynout, argumentem, který popírá kontinuitu závazných stanovisek.

[21] Právě kvůli této vyhýbavé argumentaci jsou obě revizní závazná stanoviska, a tím i rozhodnutí magistrátu, nepřezkoumatelná. Aby stěžovatelka pochopila, proč její žádosti nelze vyhovět, a aby soudy mohly tuto otázku přezkoumat, musejí správní orgány jasně vysvětlit, proč se během územního plánování nebránily tomu, aby byl stěžovatelčin pozemek zařazen mezi *louky a pastviny*.

[22] Pokud je mylný stěžovatelčin předpoklad, že *louky a pastviny* by neměly (nemohou) zahrnovat pozemky určené k plnění funkcí lesa, nechť správní orgány vysvětlí, proč je mylný. Pokud naopak tento předpoklad platí, musejí správní orgány o to pečlivěji zdůvodnit, proč nevyjádřily tento názor už pro potřeby územního plánu. Prosazovat jej až nyní v územním řízení je totiž pro stěžovatelku překvapivé. Tvrzení, že teprve nyní se posuzuje konkrétní záměr, pokládá soud za nepřesvědčivé. Taková argumentace by mohla obstát, pokud by třeba územní plán neurčitě vymezil *plochy pro výrobu*, dotčené orgány s tím souhlasily a teprve v územním řízení vyšlo najevo, že půjde o výrobu velmi intenzivní, s velkými dopravními nároky, s vysokými hlukovými i pachovými emisemi apod. Stěžovatelka v této věci ale nechová žádný propracovaný záměr, který by dříve nemohl být znám – jen chce na pozemku zařazeném mezi *louky a pastviny* mít louku.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Protože městský soud věcně přezkoumal správní rozhodnutí, které trpí vadou nepřezkoumatelnosti, zrušil NSS nejen napadený rozsudek, ale i rozhodnutí magistrátu. Magistrát je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. Uloží tedy dotčeným orgánům, aby ve svých závazných stanoviscích konkrétně reagovaly na otázky výše popsané (srov. rozsudek městského soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS, a jeho právní větu II).

[24] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[25] Stěžovatelka tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč tvořené těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby – převzetí věci a žalobu. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 6 800 Kč;
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby – kasační stížnost. Odměna činí 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč. To činí dohromady 3 400 Kč;
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad, kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést; ta činí 2 142 Kč.

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

V Brně dne 29. srpna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu