



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **Ing. C. F.**, zastoupen JUDr. Petrem Balcarem, advokátem se sídlem Panská 6, Praha 1, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 50 A 4/2013 – 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 50 A 4/2013 – 34, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se navrhovatel Ing. C. F. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 50 A 4/2013 – 34, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje schválené usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, v části, jíž se stanovuje „Nadregionální biokoridor K 59“, a žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že dohoda s vlastníkem pozemku k zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) představuje jeden z podstatných předpokladů, které zákon určuje pro účely zajišťování těchto podmínek (a tím i nepřímo ke stanovení biokoridoru). Proces zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability je však procesem od územního plánování odděleným. Úkolem pořizovatele zásad územního rozvoje (dále též „ZÚR“) podle ust. § 40 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) v procesu přijímání ZÚR je toliko přezkum návrhu ZÚR s požadavky zvláštního zákona a nikoliv přezkumu postupu jiných správních orgánů v rámci řízení, která

přijímání ZÚR předchází a souvisí s nimi pouze nepřímo. Vymezení systému ekologické stability stanoví orgán ochrany přírody a krajiny, tedy subjekt odlišný od orgánu územního plánování. Pokud by měl pořizovatel ZÚR přezkoumávat též zákonnost postupu jiných správních orgánů v předchozím řízení, a to navíc z moci úřední, byly by takto kladné požadavky fakticky nerealizovatelné a takový postup by představoval specifický dozorčí prostředek, což neodpovídá podstatě právní úpravy územního plánování a není v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. V postupu pořizovatele ZÚR krajský soud žádnou nezákonnost neshledal. Vymezením biokoridoru na pozemku navrhovatele dochází k určitému omezení jeho možností nakládat s tímto pozemkem. Při aplikaci jednotlivých nástrojů územního plánování však z povahy věci může k omezení vlastnického práva docházet. Takové zásahy musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nejšetnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačně, s vyloučením libovůle a na základě zákona. K takovým zásahům procesu územního plánování v drtivé většině případů dochází bez dohody s vlastníkem pozemku. I proto není na místě v dané věci shledat nezákonnost procesu přijímání ZÚR. Krajský soud proto návrh zmitl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal navrhovatel jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že krajský úřad nepostupoval v souladu se zákonem, neboť došlo k předložení materiálu zastupitelstvu kraje k rozhodnutí, aniž by v rámci jeho vypracování byly dodrženy zákonem stanovené povinnosti. Krajský soud konstatuje, že dohoda s vlastníkem pozemku je jedním z podstatných předpokladů pro zajištění podmínek pro zajištění systému ekologické stability. Současně však zcela protichůdně až nelogicky zbavuje odpůrce jakékoli odpovědnosti. Ust. § 101 odst. 1 stavebního zákona zakotvuje možnost předkupního práva pro kraj či obec. Možnost vyvlastnit pozemky určené územním plánem jako biokoridor pak stanoví ust. § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Z toho je zřejmé, že zmíněným rozhodnutím dochází k zásahu do práv navrhovatele. Pořizovatel územního plánu, odbor územního plánování Městského úřadu Černošice, požaduje omezení plynoucí z biokoridoru K 59 zapracovat do územního plánu městyse Štěchovice a tím omezit možnosti využití předmětného pozemku, což je dalším zásahem do práv navrhovatele. Odpůrce opomíjí, že ust. § 40 odst. 1 písm. d) stavebního zákona mu ukládá povinnost zajistit při tvorbě ZÚR soulad s požadavky zvláštních právních předpisů. Toto však neučinil. Nelze přisvědčit tvrzení odpůrce, že zákon o ochraně přírody a krajiny v ust. § 59 odst. 1 stanovuje nutnost realizace dohody pouze při případné změně druhu pozemků nebo výsadbě dřevin na dotčených pozemcích. Tuto problematiku upravuje v ust. § 59 odst. 2, avšak v souvislosti s případným nesouhlasem vlastníka pozemku a následné nabídce jiného pozemku ve vlastnictví státu. Dále nelze přisvědčit žalovanému, že rozlišení mapového podkladu, do kterého jsou Zásady územního rozvoje Středočeského kraje zakresleny, nemá dostatečnou podrobnost, aby z něj bylo možné specifikovat dotčené pozemky. Pokud odpůrce učiní jakýkoliv zásah do mapového podkladu v jakémkoli rozlišení, vždy se týká určitého pozemku či souboru pozemků. Pokud zákon ukládá povinnost uzavřít dohodu s majitelem pozemku, je záležitostí odpůrce, jakým způsobem tak učiní. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel

pokračování

v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že se cítí být stanovením Nadregionálního biokoridoru K 59 v ZÚR Středočeského kraje dotčen ve svém vlastnickém právu k pozemku parc. č. 376/36 v k. ú. Masečín. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje. Stanovení biokoridoru v ZÚR bezpochyby představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Ze zákona totiž vlastníkoví pozemku plyne povinnost tento prvek systému ekologické stability chránit (viz ust. § 4 odst. 1, věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny). Již v této fázi územního plánování je tak omezen v možném budoucím využití pozemku. Například musí počítat s tím, že orgány veřejné správy na předmětném pozemku nepovolí (je-li povolení vyžadováno) činnost, která se neslučuje s fungováním biokoridoru.

Ačkoliv mapová část ZÚR Středočeského kraje není natolik podrobná, aby bylo možné jednoznačně určit, které konkrétní pozemky jsou do daného biokoridoru zahrnuty, tato skutečnost nemůže jít k tíži stěžovatele. Není nutné, aby u všech záměrů zahrnutých do ZÚR bylo zřejmé, jakých konkrétních pozemků se to dotýká. V důsledku nižšího rozlišení mapové části ZÚR však bude vždy nutné určit okruh pravděpodobně dotčených pozemků co neširší. Nelze-li vyloučit, že pozemek stěžovatele je skutečně zahrnut do stanoveného biokoridoru, je nutno presumovat, že tomu tak je.

Dotčení vlastnického práva stěžovatele ovšem samo o sobě nemůže vést ke zrušení příslušné části ZÚR Středočeského kraje. Důvodem pro takový postup by mohlo být toliko: 1) absence pravomoci vydat ZÚR, 2) překročení mezi zákonem vymezené působnosti, 3) porušení zákonem stanoveného procesního postupu, 4) rozpor obsahu ZÚR s hmotným právem, nebo 5) neproporcionálnost ZÚR (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb.NSS, dostupný na www.nssoud.cz). V souladu s ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. je (s účinností od 1. 1. 2012) nutné, aby tyto důvody návrhové namítal. Při rozhodování je totiž soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

Stěžovatel ve svém návrhu uplatnil jako jediný důvod pro zrušení ZÚR Středočeského kraje skutečnost, že byl porušen zákonem stanovený procesní postup při vydávání ZÚR. Konkrétně mělo dojít k porušení ust. § 40 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve spojení s ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle ust. § 40 odst. 1 písm. d) stavebního zákona krajský úřad přezkoumá soulad návrhu zásad územního rozvoje zejména s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Souladem návrhu ZÚR s požadavky zvláštních právních předpisů ve smyslu citovaného ustanovení se podle stěžovatele rozumí také soulad s ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten však podle něj odpůrce nezajistil, neboť při zapracování Nadregionálního biokoridoru K 59 do ZÚR nebyl vyžádán jeho souhlas.

Krajský soud této námitce nepřisvědčil s odůvodněním, že proces zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability je procesem odděleným od územního plánování. Pořizovatel ZÚR podle krajského soudu přezkoumává pouze soulad návrhu ZÚR s požadavky zvláštního zákona a nikoliv postup jiných správních orgánů v rámci předcházejících řízení.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zaměří na komplexní posouzení povahy procesů vymezení a vytváření systému ekologické stability a jejich vztahu k procesu územního plánování.

V návaznosti na to bude dále nutné posoudit, k jakým postupům správních orgánů je potřeba souhlas vlastníka pozemku ve smyslu ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti rozporuje také právní názor odpůrce, že zákon o ochraně přírody a krajiny v ust. § 59 odst. 1 stanovuje nutnost realizace dohody pouze při případné změně druhu pozemků nebo výsadbě dřevin na dotčených pozemcích.

Zákonná úprava procesů vymezení a vytváření systému ekologické stability je obsažena především v ust. § 4 odst. 1 a dále § 59 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Její konkretizace je provedena ve vyhlášce ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „prováděcí vyhláška“).

Podle ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví Ministerstvo životního prostředí České republiky obecně závazným právním předpisem.

Podle ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny k zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability se v dohodě s vlastníkem pozemku uskuteční opatření, projekty a plány podle § 4 odst. 1.

Podle ust. § 59 odst. 2 téhož zákona vyžaduje-li vytváření systému ekologické stability změnu v užívání pozemku, se kterou jeho vlastník nesouhlasí, nabídne mu pozemkový úřad výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě, jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního.

Prováděcí vyhláška pro své účely v ust. § 1 vymezuje pojmy biocentrum a biokoridor. Biocentrum je biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému. Biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.

Podle ust. § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky vymezení místního, regionálního i nadregionálního systému ekologické stability stanoví orgány ochrany přírody v plánu systému ekologické stability.

Podle ust. § 2 odst. 3 věty první prováděcí vyhlášky plán systému ekologické stability je podkladem pro projekty systému ekologické stability podle § 4, provádění pozemkových úprav, pro zpracování územně plánovací dokumentace, pro lesní hospodářské plány a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny.

Podle ust. § 4 odst. 1 prováděcí vyhlášky projekty k vytváření systému ekologické stability jsou souborem přírodovědné, technické, ekonomické, organizační a majetkoprávní dokumentace; jsou nezbytným podkladem zejména k provádění pozemkových úprav.

pokračování

Podle ust. § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky podkladem pro zpracování projektu je schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability.

Podle ust. § 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky plán systému ekologické stability a projekt systému ekologické stability schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí.

S posledně citovaným ustanovením koresponduje i čl. I. odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. b) Přílohy 4 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Obsahem ZÚR je podle těchto ustanovení mimo jiné i vymezení územního systému ekologické stability.

Jak je z citovaných ustanovení patrné, právní úprava rozlišuje mezi vymezením (ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a ust. § 2 prováděcí vyhlášky) a vytvářením (ust. § 59 zákona o ochraně přírody a krajiny a ust. § 4 prováděcí vyhlášky) systému ekologické stability. Vytváření systému ekologické stability probíhá uskutečňováním (tj. realizací) opatření, projektů a plánů (ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Vytvářením systému ekologické stability se tedy rozumí uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability. Těmito koncepčními materiály jsou plány systému ekologické stability, respektive územně plánovací dokumentace.

Vymezení a vytváření (realizace) systému ekologické stability probíhá v několika fázích. Nejprve dochází k vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability (ust. § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky), který je schvalován v územně plánovací dokumentaci (ust. § 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Poté jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability, pro něž je podkladem schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability (ust. § 4 odst. 2 prováděcí vyhlášky). Ke schválení projektu dochází zpravidla v územním rozhodnutí (ust. § 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Na schválení projektu tedy navazuje další fáze, kterou je již samotná realizace konkrétního projektu – tedy provedení konkrétního opatření, jakým může být změna druhu pozemku, výsadba zeleně, založení remízu či vybudování protierozního opatření.

Z výše uvedeného plyne, že proces přijímání plánu systému ekologické stability není zcela odděleným procesem od procesu územního plánování, jak uvedl krajský soud. Oba procesy se do značné míry překrývají, neboť plán systému ekologické stability je schvalován právě územně plánovací dokumentací, zde ZÚR. Teprve ZÚR, do kterých je plán systému ekologické stability inkorporován, jsou konečným výstupem procesu vymezení systému ekologické stability. Plán systému ekologické stability tedy nelze napadnout samostatně. Případná pochybení při jeho přijímání je potřeba považovat za porušení zákonem stanoveného postupu pro přijímání ZÚR. Zákonost procesu přijímání plánu systému ekologické stability je proto nutno posuzovat jak při schvalování ZÚR, tak při jejich následného soudního přezkumu.

Opačný závěr krajského soudu je nesprávný a kasační stížnost je v této části důvodná. Zbývá posoudit, k jakým úkonům orgánů veřejné správy je potřeba dohody s vlastníkem pozemku ve smyslu ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jak je patrné z citované právní úpravy, jednotlivé fáze plánování a realizace prvků systému ekologické stability nadmístního významu jsou prakticky totožné s plánováním a realizací jiných záměrů nadmístního významu. Zde obecně platí, že je záměr nejprve zapracován do ZÚR, poté konkretizován v územním plánu a následně jsou činěny konkrétní kroky k realizaci již přesně

specifikovaného záměru územním rozhodnutím a poté stavebním povolením. Souhlas vlastníka pozemku je vyžadován až v situaci, kdy má dojít k realizaci záměru, nikoliv ve fázi jeho plánování v územně plánovací dokumentaci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb.NSS, dostupné na www.nssoud.cz).

Stejně tomu musí být podle názoru Nejvyššího správního soudu také v případě prvků systému ekologické stability. Jejich povaha je totiž plně srovnatelná s povahou jiných záměrů. Bylo by nelogické vyžadovat souhlas vlastníka pozemku ve fázi, kdy ještě není zcela zřejmé, zda bude nutno provést nějaká konkrétní opatření k zajištění fungování systému ekologické stability. Velká část jeho prvků totiž bude zpravidla odpovídat skutečnému stavu ekosystému a nebude vyžadovat provedení žádných konkrétních změn. Navíc vymezení jednotlivých prvků systému ekologické stability v ZÚR není konečné a bude docházet k jejich upřesnění a úpravám v rámci územního plánu. Vyžadování souhlasu všech vlastníků dotčených pozemků se samotným vymezením biokoridoru či biocentra v ZÚR by prakticky znemožnilo přijímání této územně plánovací dokumentace. Souhlas tisíců dotčených osob s přijetím ZÚR by bylo možné jen stěží očekávat.

Výše uvedené podporuje i samotný text ust. § 59 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, když hovoří o vytváření systému ekologické stability a uskutečňování opatření, projektů a plánů dle ust. § 4 odst. 1. Upravuje tedy zjevně kroky navazující na vymezení systému ekologické stability. Povinnost postupovat v dohodě s vlastníkem pozemku ukládá až ve vztahu k samotné realizaci konkrétních kroků, například v podobě změny druhu pozemku, výsadby zeleně, založení remízu, vybudování protierozního opatření apod. Stěžovateli (a ani krajskému soudu) proto nelze přisvědčit, že měl být vyžadován souhlas stěžovatele již ve fázi vymezení systému ekologické stability, tedy při pořizování plánu systému ekologické stability, popřípadě při schvalování ZÚR.

Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že problematiku změny druhu pozemků nebo výsadby dřevin upravuje až ust. § 59 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V odstavci prvním i druhém ust. § 59 je upravena problematika vytváření systému ekologické stability (tj. např. cestou změny druhu pozemku či výsadby dřevin). Odstavec první stanoví obecné pravidlo, že tyto kroky musejí být činěny v dohodě s vlastníkem. Odstavec druhý pak stanoví pravidlo pro případ, kdy dohoda není uzavřena – tj. vlastník pozemku nevysloví souhlas s opatřením, které vyžaduje změnu v užívání pozemku.

Lze tedy uzavřít, že k vymezení Nadregionálního biokoridoru K 59 nebylo potřeba vyžadovat souhlas stěžovatele. ZÚR Středočeského kraje proto nelze považovat za nezákonné z důvodu, že takový souhlas nebyl dán.

Jelikož však krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby učinil na základě zcela odlišných úvah než Nejvyšší správní soud, napadený rozsudek jako celek nemůže obstát. Za dané situace nemůže Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a část důvodů krajského soudu nahradit důvody vlastními (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud své rozhodnutí vystavěl výlučně na závěru o nemožnosti zkoumat při přijímání ZÚR (a tudíž i při jejich následném soudním přezkumu), zda byl proces vymezení systému ekologické stability proveden v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelem za to, že tento závěr je nesprávný.

pokračování

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 50 A 4/2013 – 34, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. října 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu