



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **JUDr. J. L.**, zastoupen Mgr. Janou Pekařovou, advokátkou se sídlem Jáchymova 2, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, č. j. 44/UPS/2014-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 15 A 42/2014 - 79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal Městský úřad Louny o vydání územního rozhodnutí o změně využití území na pozemcích p. č. 308/6 (ostatní plocha) a p. č. 384/11 (trvalý travní porost) v k. ú. Brodec. Záměrem žalobce bylo oba pozemky využít pro účely lesního hospodářství. Stavební úřad žádost rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013 zamítl. Rozhodnutí odůvodnil rozporem záměru (zalesnění pozemků) se schválenou územně plánovací dokumentací.

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu se žalobce odvolal. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil identifikaci žadatele o vydání územního rozhodnutí o změně využití území a v ostatním potvrdil výrok rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Následně se žalobce žalobou u krajského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí mu zasáhlo do jeho legitimního očekávání, neboť se správní orgány neřídily souhrnným stanoviskem městského úřadu ze dne 1. 3. 2013 k záměru žalobce, ze kterého vyplývá, že v případě splnění podmínek bude možné záměr realizovat. Proto šlo v územním řízení očekávat kladné rozhodnutí. Městský úřad do souhrnného stanoviska přitom nezahrnul podmínku týkající se změny územně plánovací dokumentace a žalobce ani nepoučil o nutnosti jejího splnění. Dále žalobce namítal, že z územního plánu neplyne nemožnost zřízení lesního porostu na dotčených pozemcích. Správním orgánům rovněž vytýkal, že nepřihlédly k veřejnému zájmu spočívajícímu v příznivém životním prostředí, který by byl v případě realizace záměru naplněn.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Souhrnné stanovisko nemohlo založit legitimní očekávání. Ve stanovisku městský úřad poskytl žalobci pouze přehled jednotlivých oblastí veřejného zájmu, které mohou být záměrem dotčeny, a informoval jej o tom, v jakých z těchto oblastí je, resp. není dotčeným orgánem. Následně se vyjádřil k oblastem veřejného zájmu, k jejichž ochraně je jako dotčený orgán příslušný. Rovněž žalobci oznámil, na jakých úsecích je vyžadován souhlas a že předpokladem realizace záměru je vydání rozhodnutí o změně využití území. Dle soudu z obsahu stanoviska nevyplývá, že v budoucnu vydávaná stanoviska či rozhodnutí budou kladná. Rovněž dle soudu není nutné, aby městský úřad do stanoviska uvedl podmínku souladu záměru s územním plánem. Povinnost souladu záměru s územním plánem plyne ze zákona a znalost zákona je předpokládána. Záměr žalobce přitom územnímu plánu odporuje. Územní plán totiž jasně definuje přípustná využití dotčených pozemků, mezi kterými není využití pro účely lesního hospodářství. Územní plán je závazný, a pokud mu záměr odporuje, správní orgán nemůže změny využití území povolit. Není zde žádný prostor pro argumentaci veřejným zájmem, resp. ekologickou prospěšností záměru.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní uvádí téměř totožné čtyři důvody, jako v žalobě.

[6] Za prvé, souhrnné stanovisko městského úřadu mu založilo legitimní očekávání kladného vyřízení žádosti. Stavební úřad se zalesněním souhlasil. Krajský soud se mýlí v tom, že ze stanoviska k záměru nevyplývá budoucí kladné vyřízení věci, a že proto stanovisko nemohlo vyvolat legitimní očekávání. Dle stěžovatele má naopak správní orgán postupovat v souladu se zásadou předvídatelnosti a ochranou práv nabytých v dobré víře. Není možné mezi stanoviskem a rozhodnutím nespátřovat společnou kontinuitu činnosti jednoho orgánu.

[7] Za druhé, z územního plánu ani z žádného jiného aktu nemožnost zřízení lesního porostu na předmětných pozemcích nevyplývá. V plánu nejsou žádné položky s označením zakázaných využití pozemků. V souladu se zásadou legální licence, dle které je dovoleno vše, co není zakázáno, tedy stěžovatel může na pozemcích zřizovat lesní porosty.

[8] Za třetí, i pokud by záměr nebyl v souladu s územním plánem, městský úřad měl při vydání stanoviska stěžovatele na tuto skutečnost upozornit. Požadavky plynoucí z územně plánovací dokumentace měl do stanoviska zahrnout. Tato povinnost úřadu plyne z principu dobré správy. Ve vztazích se správními orgány nelze od jednotlivců požadovat orientaci v právních předpisech, ať už jde o procesní, či hmotné právo.

[9] Za čtvrté, ve věci měl převážet veřejný zájem. Záměr stěžovatele obnovuje a stabilizuje místní ekosystém. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že právní úprava neposkytuje správnímu orgánu prostor pro úvahu. Naopak, před formalistickou správní praxí by měl převážet princip ochrany životního prostředí.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozhodnutí krajského soudu i správních orgánů, popřípadě zrušit rozhodnutí krajského soudu a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Ztotožnil se s rozsudkem krajského soudu a ohledně své argumentace odkázal na předchozí podání ve věci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je projednatelná. Není však důvodná.

[13] Všem čtyřem námitkám se krajský soud v napadeném rozsudku mimořádně poctivě a zdařile věnoval. Přesto však stěžovatel v kasační stížnosti své krajským soudem vyvrácené argumenty v téměř totožné formě jako v žalobě opakuje. Nejvyšší správní soud se proto nebude jako další v pořadí pokoušet stěžovateli vysvětlit činnost správních orgánů v souvislosti s územním řízením v širším kontextu, ale omezí se pouze na následující.

[14] První námitka není důvodná, neboť souhrnné stanovisko městského úřadu stěžovateli založit legitimní očekávání nemohlo. Klíčové pro pochopení tohoto závěru je pochopení vztahu souhrnného stanoviska a konečného rozhodnutí o změně využití pozemku. Stanovisko je úkon učiněný tzv. dotčeným správním orgánem na základě zvláštního zákona. Stanovisko se zásadně zabývá vždy pouze zvláštním zákonem konkrétně vymezeným úsekem veřejné správy, vždy dle zvláštní zákonem vymezené působnosti orgánu, který ho vydává. Jeho závěry se tak nutně týkají pouze souladu záměru s konkrétním úsekem ochrany životního prostředí. Oproti tomu v potenciálně navazujícím územním řízení se posuzují další hlediska záměru, např. jeho soulad s územním plánem [viz § 90 písm. a) a § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)]. Jelikož tato další hlediska stanovisko neřeší, nemůže na jeho základě komukoliv vzniknout legitimní očekávání ohledně toho, jak orgán v územním řízení rozhodne.

[15] V projednávané věci městský úřad poskytl stěžovateli na jeho žádost souhrnné stanovisko k záměru „*Vyjmutí p. p. č. 384/11 ze zemědělského půdního fondu a následné zařazení do pozemků určených k plnění funkcí lesa, v k. ú. Brodec*“. Ve stanovisku stěžovatele

informoval o podmínkách realizace v žádosti uvedeného záměru z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu (odkázal na potřebu souhlasu s trvalým odnětím půdy), ochrany ovzduší (uvedl, že není dotčeným orgánem), odpadového hospodářství (neměl připomínek k záměru), lesního hospodářství (popsal nezbytný postup po vydání rozhodnutí o změně využití území), vodního hospodářství (vyjádřil se, že není dotčeným orgánem) a ochrany přírody (odkázal na nutnost předem si opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody).

[16] Stanoviskem tak v podstatě stavební úřad vyjádřil souhlas se záměrem „vynětí“ na úseku nakládání s odpady a dále poskytl stěžovateli přehled orgánů chránících jednotlivé úseky, které mohou být záměrem dotčeny, a přehled jimi vydávaných souhlasů či stanovisek, které si musí stěžovatel k realizaci záměru opatřit. Souhrnné stanovisko nezkoumá a nic neříká o celkovém souladu záměru s právními předpisy, nijak se ani nevyjadřuje k souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Tato role připadá právě až stavebnímu úřadu v územním řízení, který, pokud například zjistí, že záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne [viz § 90 písm. a) a § 92 odst. 2 stavebního zákona]. Ze vztahu vydaného souhrnného stanoviska a územního rozhodnutí je zřejmé, že souhrnné stanovisko nemohlo založit legitimní očekávání kladného konečného rozhodnutí v územním řízení. Ač bylo souhrnné stanovisko vydáno stejným orgánem jako konečné zamítavé rozhodnutí, pokaždé šlo o správní orgán v jiném postavení, reprezentující jiný veřejný zájem. Souhrnné stanovisko nevydal stavební úřad, ale městský úřad jako obecní úřad s rozšířenou působností, který byl ve věci dotčeným orgánem. Závěry obou aktů si navíc neodporují – stanovisko se vůbec souladu záměru s územně plánovací netýká. Nelze tak hovořit o jakékoliv diskontinuitě v činnosti stavebního úřadu, jak naznačuje stěžovatel. První námitka proto není důvodná.

[17] Ani druhá námitka není důvodná, neboť záměr stěžovatele skutečně územně plánovací dokumentaci odporuje. Z grafické části územního plánu obce Brodec, která je součástí soudního spisu krajského soudu, je zřejmé, že se pozemky nacházejí v nezastavěném území, v plochách s funkčním využitím *plochy zemědělské – NZ* (pozemek p. č. 384/11) a *plochy smíšené, NSn – zeleň nelesní* (pozemek p. č. 308/6). Z textové části územního plánu vyplývá u obou typů ploch jejich přípustné a podmíněčně přípustné využití. V případě *ploch zemědělských – NZ* je hlavní využití popsáno takto: plochy zahrnují zemědělský půdní fond a mají převažující zemědělské využití. Přípustným využitím jsou: plochy zemědělské půdy ve volné krajině, chmelnice, louky, pastviny, trvalé travní porosty, plochy sadů, zahrad ve volné krajině. Doprovodná zeleň těchto ploch, zeleň ochranná, a jinak neurčené. Podmíněně přípustným využitím jsou: liniové stavby pro dopravu, stavby technického vybavení, stavby pro zemědělské využití a jiná opatření pro zemědělství. V případě *ploch smíšených, NS – zeleň nelesní* je hlavní využití popsáno jako: zeleň mimo zastavěné území a ve volné krajině. Přípustným využitím je: zeleň ochranná, doprovodná, na volných plochách, zeleň svahů a mezí, podél komunikací, podél vodních toků a jinak neurčená. Podmíněně přípustným využitím jsou liniové stavby pro dopravu, stavby technického vybavení území, úpravy vodních toků. Výčet ani u jednoho typu plochy tedy neobsahuje využití pozemků pro účely lesního hospodářství.

[18] Dále textová část stanoví, že pro všechny plochy s rozdílným využitím (tj. i pro plochy zemědělské a smíšené), platí nepřipustné využití, pokud nesplňují podmínky přípustného resp. podmíněně přípustného využití. Z uvedeného je patrné, že zalesnění stěžovatelových pozemků není dle územního plánu přípustné. O porušení zásady legální licence se nejedná. Stěžovatelův záměr totiž výslovně zakázán je – pořizovatel územního plánu zvolil takovou techniku formulace zákazu, že obecně zakázal jakékoliv využití plochy, kromě takového, které je výslovně povoleno. Na samotném způsobu formulace zákazu přitom nesejde – zakáže-li se vše, kromě výslovně uvedeného, nebo se naopak pouze vyjmenuje to, co je zakázáno, výsledek je vždy stejný: něco je zakázáno a něco povoleno.

[19] Z uvedeného je zřejmé, že záměr stěžovatele je v rozporu s územním plánem. Pro úplnost lze dodat, že naopak plochy, na kterých je přípustné lesní hospodářství, jsou v územním plánu vymezeny samostatně jako *plochy lesní, NL – lesy*.

[20] Třetí námitka, vytykající městskému úřadu, že stěžovatele nepoučil o nutnosti souladu záměru s územně plánovací dokumentací, je rovněž nedůvodná. Jak uvedeno výše, účel závazných stanovisek je oproti územnímu řízení jiný. Dotčené orgány v závazných stanoviscích posuzují záměr z hlediska jejich úseku veřejné správy. Naopak již neposuzují soulad záměru s územně plánovací dokumentací. Povinnost tohoto souladu přitom plyne z § 90 písm. a) stavebního zákona a není tedy ani důvodu, aby o nutnosti souladu s územně plánovací dokumentací stěžovatele poučovaly. Dle konstantní judikatury poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje na otázky procesního práva, nikoliv práva hmotného. Poučovací povinnost nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [srov. např. rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, publ. pod č. 2235/2011 Sb. NSS, náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 63/96 ze dne 25. 6. 1997 (N 82/8 SbNU 267), či usnesení sp. zn. III. ÚS 480/97 ze dne 5. 3. 1998 (U 18/10 SbNU 403)]. Pokud měl stěžovatel pochybnosti o tom, zda jeho záměr je v souladu s podmínkami využití území stanovenými územním plánem, mohl požádat stavební úřad o poskytnutí územně plánovací informace dle § 21 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

[21] Konečně i čtvrtá námitka spočívající v nezohlednění veřejného zájmu žalovaným je nedůvodná. Dikce stavebního zákona nedává v případě nesouladu záměru s územním plánem prostor pro jakékoliv zohlednění veřejného zájmu. Dle § 43 stavebního zákona je územní plán závazný pro vydání územního rozhodnutí. Na toto ustanovení navazují § 90 písm. a) s § 92 odst. 2 stavebního zákona, které stanoví, že pokud záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Jelikož stěžovatelův záměr odporoval územnímu plánu (viz výše), stavební úřad jeho žádost správně zamítl. Navíc, veřejným zájmem je právě respektování územního plánu. Je-li zalesnění obecně považováno za blahodárný jev, neznamená to, že je zalesnění blahodárné na kterémkoliv místě.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Lze uzavřít, že krajský soud správně žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, kasační stížnost rovněž jako nedůvodnou zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu