



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobkyně: **A. P. a. s., IČO X,**
se sídlem X,
zastoupena advokátem JUDr. Emilem Fleglem,
se sídlem K Chaloupkám 2, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2019, č. j. 031549/2019/KUSK, sp. zn. 056451/2018/KUSK ÚSŘ/BV, ve znění usnesení č. j. 094895/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2019, č. j. 031549/2019/KUSK, sp. zn. 056451/2018/KUSK ÚSŘ/BV, ve znění usnesení č. j. 094895/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 18 580,50 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Emila Flegela, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Černošice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 29. 3. 2018, č. j. MUCE 20535/2018/To, sp. zn. výst.:13193/2018/To, podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 255/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost žalobkyně o umístění stavby S. L. P. P. – P. 6 na pozemcích p. č. X, X, X, X a X v katastrálním území H. (dále jen „stavba“ nebo „záměr“). Podle stavebního úřadu záměr žalobkyně nebyl v souladu s požadavky uvedenými v § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. K umístění stavby totiž bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.
2. Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Uvedl, že závazné stanovisko je z důvodu uplynutí roční lhůty nezpůsobilé přezkumu nadřízeným správním orgánem. Závazné stanovisko, kterým byl vydán nesouhlas s trvalým odnětím ze zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“), tak zůstává v platnosti. Žalovaný toto závazné stanovisko neměl za nesrozumitelné. K námitkám mířícím proti obsahu závazného stanoviska uvedl, že k jejich posouzení není příslušný ani stavební úřad, ani žalovaný.
3. Žalobou podanou dne 9. 5. 2019 žalobkyně brojí proti rozhodnutí žalovaného. Domáhá se jeho zrušení i zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

4. Žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 11. 2017, č. j. MZP/2017/500/905 (dále jen „závazné stanovisko“), a s tím související nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Ministerstvo sice formálně uvedlo, že se pro rozhodování nepoužije § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), a záměr je nutno posoudit podle běžného režimu. Požadavky běžného režimu však nijak nepopsalo a neodkázalo na žádná zákonná ustanovení. Navíc je zřejmé, že ministerstvo s pravidly obsaženými v § 4 odst. 3 citovaného zákona fakticky pracovalo. Argumenty, na nichž je nesouhlasné stanovisko založeno, jsou nedostatečně odůvodněné a neopírají se o žádné důkazy obsažené ve správním spisu. Ministerstvo nijak neprokázalo úbytek zemědělských ploch, absenci pozitivního dopadu či proveditelnost na jiných plochách. Rozhodnutí žalovaného i přes zřejmé nedostatky závazného stanoviska nesprávně uvádí, že je dostatečně odůvodněno.
5. Závazné stanovisko je podle žalobkyně nezákonné z důvodu porušení zásady legitimního očekávání a ve svém důsledku vede k zásahu do práva žalobkyně vlastnit majetek (žalobkyni bylo znemožněno umístění staveb na jejích pozemcích). Pozemky jsou podle územního plánu sídelního útvaru města H. přijatého zastupitelstvem města dne 30. 6. 2005 (dále jen „územní plán“) určeny k využití jako funkční plocha VP – průmyslová výroba a sklady. Pořizovatel územního plánu vzal v úvahu, že hledisko přednostního uplatnění méně kvalitních zemědělských půd při jejich záboru v důsledku územního rozvoje nebylo prakticky možno uplatnit, neboť kolem současného zastavěného území města se vyskytují pouze půdy s I. a II. třídou ochrany ZPF. V návrhu zastavitelných území proto bylo uplatněno hledisko návaznosti na současnou zástavbu a na infrastrukturu. V rámci procesu přijímání územního plánu se k odnětí dotčených pozemků ze ZPF kladně vyjádřil jiný orgán na úseku ochrany ZPF (Krajský úřad Středočeského kraje). Součástí zásady legitimního očekávání je i zásada kontinuity rozhodování správního orgánu. Dotčené

orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Překonání dřívějšího souhlasu by bylo možné pouze v případě změny poměrů, k čemuž nedošlo. Závazné stanovisko ministerstva se nijak nevypořádalo s námitkou existence legitimního očekávání a s předchozím souhlasem Krajského úřadu Středočeského kraje uděleným v procesu přijímání územního plánu.

6. Podle žalobkyně je závazné stanovisko nezákonné též pro neodůvodněnou odlišnost od jiných rozhodnutí ministerstva ve skutkově obdobných případech. Ze závazných stanovisek vydaných v letech 2016 – 2019 plyne, že k případům po skutkové stránce obdobným (vyjímání rozsáhlých ploch zemědělské půdy pro komerční záměry staveb pro výrobu a skladování) přistupovalo ministerstvo odlišně. Žalobkyně následně předestírá pět konkrétních případů kladných rozhodnutí o odnětí zemědělských pozemků v I. a II. třídě ochrany o stejné, či dokonce větší rozloze, než je u stavby žalobkyně. Ministerstvo ve všech těchto případech odůvodnilo odnětí pozemků jejich umístěním v zastavitelné ploše dle územního plánu (což je i případ žalobkyně). Ani další argumenty ministerstva pro odnětí pozemků nebyly v případě žalobkyně brány v potaz (např. přímé napojení záměru na dálnice či komunikace).
7. Závazné stanovisko je podle žalobkyně též věcně nesprávné. Zvýšení zákonné ochrany ZPF [§ 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF] po vydání územního plánu a úbytek zemědělských ploch nejsou zákonným důvodem k vydání nesouhlasu. V daném případě neměl být záměr vůbec hodnocen z hlediska absence veřejného zájmu; učinilo-li tak ministerstvo, postupovalo v rozporu s § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť záměr žalobkyně poměřovalo přísnějšími kritérii. Pokud by žalobkyně připustila, že zájem na ochraně ZPF má být poměřován s jiným veřejným zájmem, hodnotilo ministerstvo nesprávně poměr veřejného a soukromého zájmu na realizaci stavby. Existuje zde veřejný zájem na účelném uspořádání území v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí a již vloženými investicemi do dopravní infrastruktury z veřejných i soukromých zdrojů. Žalobkyně v letech 2013 – 2014 investovala do veřejně prospěšné stavby mimoúrovňové křižovatky dálnice DX v H. z vlastních zdrojů 150 milionů Kč. Stavba bude mít výrazný bariérový efekt, kterým odcloní severní část města H. od páteřních dopravních staveb a letiště.
8. Spekulace ministerstva o možnosti realizace záměru v jiných přilehlých lokalitách, kde převládají méně kvalitní zemědělské půdy, je bez opory ve skutkovém stavu. Na území obce, v níž má být záměr proveden, neexistují žádné jiné plochy, které by realizaci stavby umožnily. Stavba je VI. etapou postupného rozšíření stávajícího logistického a výrobního parku, který se záměrem bude sousedit ze západu. Záměr proto nelze realizovat v jiné části obce, či v naprosto jiné lokalitě. Ani argument narušení organizace zemědělského půdního fondu nemá oporu ve skutkovém stavu. Všechny zemědělsky užívané pozemky v okolí stavby zůstanou pro zemědělské užívání trvale zpřístupněny jak stávajícími, tak nově navrhovanými komunikacemi. Značný rozsah záboru (zmíněný v odůvodnění závazného stanoviska) není důvodem pro nesouhlas s odnětím ze ZPF.
9. Žalovaný nesprávně nevzal v potaz závazné stanovisko ministra životního prostředí ze dne 11. 12. 2018, č. j. MZP/2018/430/598, sp. zn. P/3636 (dále jen „revizní stanovisko“). Žalobkyně v této souvislosti poukazuje na návrh skupiny senátorů na zrušení § 4 odst. 9 stavebního zákona vedený Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Žalobkyně si je vědoma, že revizní stanovisko potvrdilo závazné stanovisko ministerstva – ani jeho zohlednění by tak nemělo na rozhodnutí žalovaného žádný vliv. Revizní stanovisko

ignoruje právní argumenty uvedené v odvolání a omezuje se jen na citaci několika ustanovení zákona o ochraně ZPF. Ministr odkázal na právní úpravu účinnou před 1. 1. 2018, která nepočítala s aplikací § 4 odst. 9 stavebního zákona. Tím je revizní stanovisko překvapivě nekonzistentní se sdělením ze dne 16. 4. 2018, jímž ministerstvo odložilo podnět žalobkyně k přezkumu závazného stanoviska jako bezpředmětný a ve kterém aplikovalo § 4 odst. 9 stavebního zákona.

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval závěry uvedené v napadeném rozhodnutí. Navrhuje zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.
11. Žalobkyně v replice uvedla, že povinností správního orgánu, který řízení vede, je posoudit závazné stanovisko z hlediska jeho zákonnosti včetně splnění požadavků na obsah a formu závazných stanovisek. Není-li závazné stanovisko v souladu s právními předpisy, nelze je bez dalšího použít ať už k vyhovění, či zamítnutí žádosti. Žalobkyně dále opakuje námitky uplatněné v žalobě. Na podporu svých tvrzení připojila k replice tři nové případy kladných rozhodnutí o odnětí zemědělských pozemků v I. a II. třídě ochrany o stejné, či dokonce větší rozloze než v případě její stavby. Skutečnosti zjištěné o rozhodovací praxi ministerstva prokazují libovůli a diskriminační přístup. Z vyjádření žalovaného je zřejmé, že zcela rezignoval na obhajobu svého rozhodnutí.
12. Dne 11. 7. 2020 žalobkyně do spisu doplnila přípis ministerstva reagující na žádost žalobkyně o stanovisko k nejednotné praxi při udělení souhlasů k odnětí půdy ze ZPF. Dle jejího názoru obsah přípisu podporuje námitku porušení zásady legitimního očekávání a nedůvodných rozdílů v rozhodování ministerstva, které zjevně ignoruje základní zásady správního práva a při posuzování obdobných případů postupuje svévolně, čímž žalobkyni způsobuje značné škody. Ministerstvo se domnívá, že může korigovat (domněle) nedostatky územního plánování tím, že fakticky znemožní výstavbu některých územněplánovací dokumentací předvídaných projektů.
13. Žalobkyně namítla též nedostatky v rozhodování rozkladové komise, na základě jejíhož doporučení ministr potvrdil závazné stanovisko. Ze záznamu z jednání komise dne 10. 9. 2018 je zřejmé, že se jej účastnily osoby, které jsou úředními osobami ministerstva a navíc nejsou uvedeny v přiloženém seznamu všech členů komise. Tyto osoby tak nebyly řádně jmenovány a navíc postrádají potřebnou nezávislost. Účastí takových osob na jednání a hlasování komise došlo k porušení § 152 odst. 1 a § 14 odst. 1 správního řádu. Komise nadto přijala velmi stručné doporučení k potvrzení závazného stanoviska a nijak se nezabývala argumentací v odvolání.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
15. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Shledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námitek.
16. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť s tím účastníci řízení vyslovili souhlas, resp. s takovým postupem ve stanovené lhůtě nevyslovili nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a

současně byly pro takový postup dány též zákonem předpokládané důvody (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

17. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
18. Žalobkyně dne 26. 2. 2018 podala žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutím popsáním v bodu 1 tohoto rozsudku stavební úřad žádost žalobkyně zamítl. V odůvodnění uvedl, že záměr není v souladu s požadavky uvedenými v § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. K umístění stavby bylo vydáno nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Odnímaná půda na pozemcích p. č. X a X podle své BPEJ (bonitovaná půdně ekologická jednotka) spadá do I. třídy ochrany. Rozsáhlý zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany lze připustit a půdu odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF. Dotčený orgán u záměru výstavby logistického centra tuto převahu neshledal a k trvalému odnětí půdy ze ZPF souhlas neudělil.
19. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně dne 16. 4. 2018 odvolání. V něm uplatnila v zásadě totožné námitky jako v žalobě. K odvolání žalobkyně přiložila tři souhlasy (závazná stanoviska) s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydané ministerstvem v odlišných řízeních.
20. Žalovaný dne 22. 5. 2018 požádal ministerstvo o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Ministr k žádosti žalovaného vydal dne 11. 12. 2018 revizní stanovisko, kterým potvrdil závazné stanovisko ministerstva. Odvolací námitky označil za nedůvodné. V odůvodnění revizního stanoviska uvedl, že při posouzení žádosti bylo třeba zohlednit, zda je nezbytně nutné zemědělskou půdu ze ZPF odejmout, a to i s přihlédnutím k trvalé ztrátě kvalitní zemědělské půdy. Nesouhlas byl vydán z důvodu rozsáhlého záboru nejvyšší kvality půdy pro výstavbu halových objektů určených pro skladování a průmyslovou výrobu a dále z důvodu narušení organizace zemědělského půdního fondu, a to pro komerční záměr, který je výlučně v zájmu žadatele. Ve Středočeském kraji dochází dlouhodobě ke značným záborům zemědělské půdy pro nezemědělské účely, a to především v okolí města Prahy (obzvláště v přilehlých lokalitách okolo Prahy orgány ochrany ZPF čelí enormnímu tlaku na rozvoj zástavby). Každá žádost o odnětí pozemků ze ZPF je předmětem individuálního posouzení. Skutečnost, že jsou pozemky zařazeny v zastavitelné ploše v platném územním plánu, nevytváří právní nárok žadatele na udělení souhlasu. Soulad záměru s územním plánem neznamena, že ministerstvo rezignuje na ochranu zemědělské půdy.
21. Žalobkyně podle ministra neprokázala nezbytnost odnětí ze ZPF. Pozemky jsou jako zastavitelná plocha vymezeny v územním plánu již od roku 2005. Od tohoto vymezení došlo k významnému úbytku zemědělských ploch, k rozsáhlým záborům docházelo právě v bezprostředním okolí Prahy. Argumentaci žalobkyně provedenými investicemi a vhodností záboru z hlediska koncepce územního plánu nelze podle ministra zohlednit, neboť souhlas se uděluje po prokázání nezbytnosti odnětí půdy ze ZPF ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF. Vzhledem k rozsahu projednávaného záboru by došlo ke značnému narušení organizace zemědělského půdního fondu.

22. K žalobkyní poukazovaným souhlasným závazným stanoviskům ministr uvedl, že tyto případy nelze považovat za shodné se záměrem žalobkyně. Dva z uvedených záměrů jsou vymezeny mimo těsné okolí Prahy, a tudíž nezasahují do zemědělských ploch nejhůře dotčených nadměrným zábořem. Nadto jsou vymezeny na půdě zařazené do I., II., III. a IV. třídy ochrany dle BPEJ, nelze je tedy srovnávat se záměrem žalobkyně, který je z 99 % vymezen na půdě zařazené do I. třídy ochrany. Ve třetím případě jde sice o záměr umístovaný v blízkém okolí Prahy a na kvalitní půdě, opět však nelze tvrdit, že se jedná o případ shodný. Relevantní skutečností při posouzení tohoto záměru byly laboratorní rozborů půdy z ledna 2017, které vykazují překročení přípustných hodnot znečištění půdy, z čehož lze dovodit omezené potenciální využití půdy pro zemědělské účely. Tento záměr byl navíc vymezen na půdě zařazené do I. i II. třídy ochrany. K ostatním námitkám žalobkyně ministr uvedl, že *„nejdou důvodné ve vztahu k hlavní argumentaci předmětného stanoviska k zákonným důvodům pro neudělení souhlasu s odnětím předmětných pozemků ze ZPF“*.
23. Dne 28. 2. 2019 žalovaný žalobkyni seznámil s doplněním odvolacího řízení a umožnil jí vyjádřit se k reviznímu stanovisku ve lhůtě pěti dnů. Žalobkyně v reakci na tuto výzvu ve vyjádření ze dne 4. 3. 2019 namítla, že revizní stanovisko ve svém výroku používá neplatnou procesní úpravu správního řádu ve znění do 31. 12. 2017, ačkoli řízení bylo zahájeno dne 26. 2. 2018. Žalobkyně poukázala na novelizované znění § 4 odst. 9 a 10 správního řádu (správně stavebního zákona, *pozn. soudu*). Bylo-li revizní stanovisko vydáno dne 11. 12. 2018, stalo se tak zjevně více než rok po vydání závazného stanoviska ministerstva; revizní stanovisko je tedy nezákonné. Odvolací orgán není vázán nezákonným závazným stanoviskem, měl by proto vyžádat jeho potvrzení či změnu. Povinností stavebního úřadu je zabývat se zákonností závazného stanoviska. Nezákonnost závazného stanoviska je zřejmá již po letmém přezkoumání, protože důvody pro jeho vydání jsou mimoběžné se zájmy, které podle zákona hájí orgán ochrany ZPF. Odůvodnění revizního stanoviska je zcela nepřezkoumatelné, neboť se ministr nevyjádřil k velké části odvolacích námitek (zejména k námitce nemožnosti aplikace § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF).
24. Dne 14. 3. 2019 žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí. Závazné stanoviska ministerstva bylo s ohledem na § 4 odst. 9 stavebního zákona nezpůsobilé přezkumu nadřízeným správním orgánem, zůstává tedy v platnosti. Žalovaný uvedl, že může zákonnost stanoviska zkoumat pouze z hlediska jeho úplnosti, určitosti a srozumitelnosti, nepřísluší mu však přezkoumávat zákonnost obsahu závazného stanoviska. Podle žalovaného je odůvodnění závazného stanoviska srozumitelné a v jednotlivých částech není rozporné. Odvolací námitky směřují proti obsahu závazného stanoviska, k jeho přezkoumání však není příslušný ani stavební úřad, ani odvolací orgán. Žalovaný proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Posouzení žalobních bodů

25. Soud připomíná, že byť žalobkyně svou žalobou míří proti rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, podstatu projednávané věci představuje její nesouhlas s negativním závazným stanoviskem ministerstva, na němž stavební úřad a následně též žalovaný plně založili odůvodnění svých rozhodnutí.
26. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení

a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 4 tohoto ustanovení platí, že bylo-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Podle odst. 5 tohoto ustanovení platí, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 – 30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

27. Pokud jde o náležitosti obsahu závazného stanoviska, Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že *„na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí“* (srov. např. rozsudek ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97, č. 3137/2015 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS, nicméně zdůraznil, že *„obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí“*. Jedině tak je možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jako subsumovaného správního aktu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.
28. V rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32, NSS konstatoval, že *„dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede.“*
29. Správní soudy v minulosti opakovaně zdůraznily význam postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy povinnosti vyžádat si od nadřízeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v důsledku námitek směřujících proti takovému stanovisku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 – 65, konstatoval, že *„k tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem*

dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.“

30. K náležitostem odůvodnění revizního závazného stanoviska Nejvyššího správní soud v naposledy citovaném rozsudku uzavřel, že „rovněž s ohledem na výše podaný právní názor Nejvyššího správního soudu, dle kterého je právě nadřízený dotčený orgán státní správy primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 (nyní jde o § 149 odst. 5, pozn. soudu) správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné.“
31. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalovaný vyložil § 4 odst. 9 stavebního zákona správně, tedy zda jeho postup spočívající v odhlédnutí od revizního stanoviska ministra byl v souladu se zákonem.
32. Jak soud již výše uvedl, podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Stavební zákon s účinností od 1. 1. 2018 současně v § 4 odst. 9 až 11 zavádí zvláštní právní úpravu režimu přezkumu závazných stanovisek.
33. Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (odkaz na toto ustanovení je zjevně nesmyslný, pozn. soudu). Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.
34. Dle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

35. Soud je názoru, že žalovaný vyložil § 4 odst. 9 stavebního zákona chybně a že zvláštní právní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená ve stavebním zákoně nebránila „standardnímu“ přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu.
36. Soud nejprve předesílá, že správní řád umožňuje dvě procesní formy přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to v odvolacím řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu) a v přezkumném řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu), na čemž zákon č. 225/2017 Sb. nic nezměnil. Zvláštní úprava obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona, která se vztahuje na závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení vedených dle stavebního zákona, vylučuje možnost vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení mimo rámec odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu. V obecném režimu dle § 149 odst. 6 správního řádu lze vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení jak před podáním odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, tak po provedení odvolacího řízení. Stavební zákon nově umožňuje provést přezkumné řízení toliko v souvislosti s odvolacím řízením v rámci řízení dle stavebního zákona. Z věty druhé § 4 odst. 9 stavebního zákona nelze jednoznačně dovodit, že by se ustanovení o přezkumném řízení měla vztáhnout též na případy, kdy proti závaznému stanovisku směřují odvolací námitky obsažené v odvolání proti rozhodnutí vydanému dle stavebního zákona. Dané ustanovení není formulováno natolik jednoznačně, aby z něj bylo možné dovodit, že vylučuje postup dle § 149 odst. 5 správního řádu. Je třeba od sebe odlišovat situaci, kdy je proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, v jehož rámci je napadána zákonnost či správnost závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, a situaci, kdy odvolání podané proti rozhodnutí stavebního úřadu nezpochybňuje zákonnost ani správnost závazných stanovisek. V prvním případě je třeba odvolání vyřídit postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy předložit jej spolu se závazným stanoviskem nadřízenému orgánu dotčeného orgánu a vyčkat vydání závazného stanoviska nadřízeného orgánu, jenž posoudí zákonnost i správnost závazného stanoviska a buď ho potvrdí, nebo změní. V druhém případě přichází v úvahu přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu pouze v procesní formě přezkumného řízení, k němuž dá podnět např. stavební úřad nebo sám dotčený orgán, který závazné stanovisko vydal, nebo přezkumné řízení provede nadřízený orgán dotčeného orgánu na základě vlastních poznatků. Právě na tento druhý případ, tedy situaci, kdy lze závazné stanovisko přezkoumat bez toho, že by bylo napadeno odvolací námitkou, míří druhá věta § 4 odst. 9 stavebního zákona.
37. Pouze právě uvedený závěr má soud za ústavněkonformní. K tomu je třeba uvést s odkazem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci, že žalobkyně reálně neměla možnost uplatňovat své stanovisko či podat vyjádření ve věci souhlasu s odnětím půdy ze ZPF předtím, než bylo vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF (dne 2. 11. 2017). Žalobkyně mohla závazné stanovisko napadnout podnětem na provedení přezkumného řízení, což také učinila, ovšem přezkumné řízení je dozorčím opravným prostředkem, který není v dispozici žalobkyně. Za této situace tedy jednala žalobkyně zcela racionálně a přes existenci nesouhlasného závazného stanoviska podala žádost o vydání územního rozhodnutí (dne 26. 2. 2018). V řízení před stavebním úřadem neměla žalobkyně žádnou možnost jak nesouhlasné závazné stanovisko zvrátit, zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí proto nemohla odvrátit (rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2018). Tím se jí však současně otevřela možnost podat odvolání proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu a v souvislosti s tím napadnout zákonnost i správnost závazného stanoviska dle § 149

odst. 5 správního řádu. Žalovaný požádal Ministerstvo životního prostředí o potvrzení či změnu jeho závazného stanoviska dne 22. 5. 2018. Pokud by se měl na postup ministra aplikovat § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona, jak jej vykládá žalovaný, měl ministr na vydání revizního stanoviska více než 5 měsíců. Jen proto, že ministr nebyl schopen v této značně dlouhé lhůtě vydat revizní stanovisko, nemůže být žalobkyně vystavena nepříznivým procesním následkům s tím spojeným, které sama nezavinila ani se na nich nijak nepodílela. Jestliže by po uplynutí jednoho roku skutečně nebylo možné závazné stanovisko k řádně uplatněné odvolací námitce přezkoumat, byla by žalobkyně zcela zbavena možnosti domoci se úplného správního přezkumu v souladu se zásadou dvouinstančnosti. Je zcela neakceptovatelné, aby se žádný správní orgán nevypořádal s řádně uplatněnými odvolacími námitkami žalobkyně. Závěr žalovaného obsažený v jeho odůvodnění, že on není oprávněn zabývat se otázkami ochrany ZPF, a tudíž zůstanou odvolací námitky směřující proti závaznému stanovisku zcela nevypořádané, je neakceptovatelný. Jedním z teoreticky možných řešení nastalé situace by bylo, kdyby se s těmito odvolacími námitkami poté, co zanikla možnost vydání revizního stanoviska v důsledku uplynutí lhůty dle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, vypořádal sám žalovaný, což je ovšem v rozporu s odvětvovým principem výkonu státní správy, který je základem organizace veřejné správy v České republice. Nejen že žalovaný jakožto obecný stavební úřad postrádá odbornou způsobilost v oblasti ochrany ZPF, ale ani není orgánem zapojeným do uplatňování státní politiky ochrany ZPF, tedy obeznámen s východiskem uplatňování veřejného zájmu na ochraně ZPF. Krajský úřad je sice současně též orgánem ochrany ZPF, který ovšem v dané věci postrádá věcnou příslušnost k jakémukoliv vyjádření k otázkám ochrany ZPF, natož k faktickému přezkumu závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany ZPF. Ústavněkonformní je proto pouze takový výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, který limituje jeho dosah na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu nadřízeným orgánem v situaci, kdy žádná odvolací námitka nesměřuje proti závaznému stanovisku. Pouze za této situace totiž nemůže být na újmu subjektivním právům účastníků řízení dle stavebního zákona, tratit může pouze veřejný zájem, k jehož ochraně by přezkumné řízení provedené *ex officio* směřovalo. Naproti tomu provedení odvolacího přezkumu dle § 149 odst. 5 správního řádu by bylo § 4 odst. 9 větou druhou stavebního zákona nedotčeno.

38. Ke shodnému závěru dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, č. j. 51 A 49/2019 – 81 (viz zejména bod 51, rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz). Odkázat lze i na závěry doktríny (Vedral, J. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. Stavební právo. Bulletin. 3/2017). Na okraj k této otázce soud souladně se žalobkyní uvádí, že spornost § 4 odst. 9 až 11 dokládá i stížnost skupiny senátorů, kteří vedle omezení přezkumu závazných stanovisek napadli i některá další ustanovení novelizace, která byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb. (věc vedená u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, doposud nebylo rozhodnuto). Soud má nicméně zato, že dané ustanovení umožňuje ústavněkonformní výklad, a proto nevyčkával rozhodnutí Ústavního soudu ani sám návrh na zrušení části zákona nepodal.
39. Soud si je vědom odlišného právního názoru, který zaujal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2020 – 54. Právní názor městského soudu je založen na hypotéze, že gramatický výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona nepřipouští jiný výklad, než že po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska ho nelze přezkoumat postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu. Argument, že se toto ustanovení vztahuje pouze na přezkumné řízení, městský soud odmítl s tím, že přezkumné

řízení je upraveno § 4 odst. 10 stavebního zákona, přičemž není racionální připisovat zákonodárci úmysl duplicitní úpravy téže otázky ve dvou ustanoveních. Zdejší soud má východiska městského soudu za nesprávná. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona sice upravuje možnost provést přezkum v režimu přezkumného řízení, ale pouze ve vztahu k (druhostupňovému) závaznému stanovisku vydanému nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, jenž vydal (prvostupňové) závazné stanovisko. Pokud tedy zdejší soud výše dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona dopadá na přezkumné řízení ve vztahu k (prvostupňovému) závaznému stanovisku dotčeného orgánu, je zřejmé, že předmětem regulace § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona jsou dvě odlišné procesní situace, nejedná se o duplicitní úpravu téhož. Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona rozhodně není formulačně jednoznačné, neboť nelze jednoznačně dovodit, zda míří na odvolací přezkum dle § 149 odst. 5 nebo na přezkumné řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu.

40. V neposlední řadě je třeba zmínit, že i kdyby bylo možné přisvědčit názoru žalovaného (a Městského soudu v Praze), pak lhůta jednoho roku dle § 96 správního řádu se týká zahájení přezkumného řízení, nikoliv vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, která je upravena v § 97 odst. 2 správního řádu a činí 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Co se rozumí zahájením přezkumného řízení v případě, kdy je přezkum závazného stanoviska zahájen podáním odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, je obtížné určit (to samo o sobě nasvědčuje tomu, že § 4 odst. 9 stavebního zákona se vztahuje na přezkumné řízení, které lze sice uskutečnit pouze v souvislosti s odvolacím řízením, ale nezávisle na odvolání). V dané situaci by okamžik zahájení přezkumného řízení byl nejbližší podání odvolání, popř. postoupení odvolání žalovaným nadřízenému orgánu dotčeného orgánu (Kliková, A., Průcha, P. *Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona*. Forenzní vědy, právo, kriminalistika. 1/2018. dostupné na <https://www.vsfs.cz/periodika/forenzni-vedy-2018-1.pdf>). Oba tyto úkony nastaly v dané věci před uplynutím lhůty jednoho roku od vydání závazného stanoviska. Revizní stanovisko ministr vydal před uplynutím lhůty 15 měsíců od vydání závazného stanoviska, tedy v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu. I za této situace tedy nebyl důvod, aby žalovaný k reviznímu stanovisku ministra nepřihlédl.
41. Soud shrnuje, že právní názor žalovaného, podle něž nebylo závazné stanovisko možno podrobit postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, je nezákonný. Nepřihlížel-li z uvedeného důvodu žalovaný vůbec k reviznímu stanovisku a nezahrnul do odůvodnění svého rozhodnutí závěry vyjádřené v revizním stanovisku, nedošlo žádným (natož pak řádným) způsobem k vypořádání odvolacích námitek mírících proti závaznému stanovisku. Napadené rozhodnutí žalovaného tak je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. To ovšem soud nepovažuje za dané procesní situace za dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť je třeba zohlednit, že revizní stanovisko bylo vydáno, přičemž k jeho zohlednění v rámci odvolacího řízení by stačilo uvést v napadeném rozhodnutí stručný odkaz na obsah revizního stanoviska. Revizní stanovisko potvrdilo závazné stanovisko, tedy z hlediska výroku se nic nezměnilo nejen ve vztahu k vyznění závazného stanoviska, ale ani ohledně dopadu na výrok rozhodnutí stavebního úřadu, resp. rozhodnutí žalovaného. Soud proto dále přistoupil k přezkumu zákonnosti závazného stanoviska ve spojení s revizním stanoviskem, a to na podkladě žalobních bodů, které žalobkyně formulovala vůči závaznému stanovisku.
42. Soud s ohledem na shora rekapitulované judikatorní závěry, dle nichž se fakticky těžiště přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k odvolacím námitkám týkajícím se

závazného stanoviska v tomto směru přenáší na posouzení přezkoumatelnosti revizního stanoviska, zabýval tím, zda toto stanovisko vyhovuje shora popsaným standardům, které byly zákonem č. 225/2017 Sb. inkorporovány do § 149 odst. 2 správního řádu, a zda se ministr při jeho vydání zabýval žalobkyní uplatněnými námitkami.

43. Žalobkyně v odvolání uplatnila množství podrobně vyargumentovaných námitek mířících proti závaznému stanovisku. Jak již soud uvedl shora, obsahově šlo v zásadě o námitky totožné s námitkami žalobními, proto soud poukazuje na pasáž tohoto rozsudku shrnující obsah žaloby a současně nepovažuje za účelné obsah odvolání podrobněji rekapitulovat. Povinností ministra bylo v souladu s výše popsanými judikatorními standardy zajistit, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 5 správního řádu obsahovalo rekapitulaci odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, resp. jeho odpovídající části, a především pak hodnocení důvodnosti těchto námitek, jakož i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Platí přitom, že pokud revizní závazné stanovisko takové náležitosti neobsahovalo, nemůže v soudním přezkumu obstát.
44. Soud musí žalobkyni přisvědčit, že revizní stanovisko fakticky relevantní odpověď na odvolací námitky žalobkyně neposkytuje. Ministr zůstal při přezkumu závazného stanoviska ve zcela obecné rovině, reakci na odvolací námitky představuje buď opakování závěrů obsažených v nesouhlasném stanovisku, či obecné (nadto obsahem správního spisu nijak nepodložené) fráze o rozsáhlých zábořech zemědělské půdy v okolí Prahy. Touto téměř univerzální frází ministr reagoval v zásadě na všechny uplatněné odvolací námitky, případně obecně uvedl, že nesouhlas byl vydán plně v souladu s požadavky zákona nebo že povinností žalobkyně bylo prokázat nezbytnost odnětí půdy ze ZPF. Takové obecné odůvodnění vzhledem k obsahu a konkrétnosti odvolacích námitek nemůže obstát. Žádné další závěry, které by mohly být považovány za alespoň implicitní vypořádání odvolacích námitek, ministr nepřipojil.
45. Konkrétně lze poukázat na to, že žalobkyně v odvolání namítla, že orgán ochrany ZPF založil svůj nesouhlas na tom, že odnětí půdy ze ZPF není opodstatněno žádným veřejným zájmem, třebaže dospěl k závěru, že § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, jenž podmiňuje odnětí zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany existencí jiného výrazně převyšujícího veřejného zájmu, nemá být aplikován. Žalobkyně v odvolání vymezila veřejné zájmy, s nimiž je záměr v souladu (zájem na dokončení koncepce rozvoje území stanovené územním plánem, zájem na udržitelném rozvoji území, zájem na ochraně před hlukem z provozu na letišti a dálnici DX, zájem na bezpečnosti letového provozu). Ministr na to reagoval sdělením, že hlavním důvodem nesouhlasu je, že dochází k rozsáhlému záboru nejkvalitnější půdy pro komerční záměr, který sleduje výlučně soukromý zájem žalobkyně. K poukazu žalobkyně na naplňování veřejných zájmů ministr uvedl, že nejsou důvodné vzhledem k hlavní argumentaci obsažené v závazném stanovisku ve vztahu k zákonným důvodům pro neudělení souhlasu podle § 4 zákona o ochraně ZPF. Takové vypořádání má podstatu odvolací námitky, neboť ministr nevysvětlil, zda lze povolit odnětí půdy I. třídy ochrany ze ZPF pouze tehdy, jestliže záměr naplňuje nějaký veřejný zájem. V této souvislosti se nijak nevypořádal s tím, zda záměr některý z těchto veřejných zájmů nenaplňuje, naopak bez bližšího vysvětlení zopakoval závěr Ministerstva životního prostředí, že záměr je výlučně v zájmu žalobkyně. Pnutí, zda lze odejmout takto cennou půdu ze ZPF pro nějaký záměr průmyslové výroby či skladování (tedy primárně podnikatelský záměr), přitom musel být vyřešen již na úrovni územního plánování a nemá

být již přenášen do územního řízení, existuje-li pro dané území platný územní plán (k tomu viz níže).

46. Žalobkyně se dále v odvolání dovolávala ochrany svého legitimního očekávání, které pramení ze schválení územního plánu obce H. v roce 2005. Ministr uvedl, že zařazení pozemků do zastavitelné plochy v územním plánu nezakládá právní nárok na vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF. Soulad záměru s územním plánem neznámá, že by měl dotčený orgán rezignovat na ochranu ZPF a hodnotit nezbytnost odnětí v každém individuálním případě. Od vymezení plochy v územním plánu došlo k významnému úbytku ploch vymezených v rámci ZPF, k rozsáhlým záborům docházelo zejména v bezprostředním okolí Prahy. Ministr se v revizním stanovisku dostatečně nezabýval otázkou kontinuity při vydávání stanovisek v jednotlivých správních postupech, na kterou žalobkyně výslovně poukazovala a která souvisí s ochranou legitimního očekávání. Ministr sice uvedl, že soulad záměru s územním plánem neznámá nárok na vydání souhlasu (s čímž lze souhlasit), ale z revizního stanoviska nelze dovodit, jakou hodnotu přikládá tomu, že záměr navazuje na územní plán, jenž vymezuje zastavitelnou plochu pro průmyslovou výrobu a sklady, a tím počítá s odnětím půdy ze ZPF. Ministr nevyargumentoval, proč se v podmínkách dané věci princip kontinuity rozhodování dotčeného orgánu neuplatní, ani přesvědčivě nevysvětlil, zda změna stanoviska orgánu ochrany ZPF souvisí s větší podrobností záměru (v porovnání s územním plánem) nebo se změnou podmínek v území. Ministr zmínil pouze to, že v okolí Prahy je enormní tlak na zábor nevhodnější půdy. Soudu ovšem není zřejmé, jak tento blíže nepodložený závěr souvisí s danou věcí. Jde snad o zajištění dostatečných ploch pro zemědělskou produkci? Pokud ano, proč musí být za tímto účelem chráněna především půda kolem hlavního města Prahy, tedy v hlavní rozvojové oblasti na území České republiky? Nebo jde o ochranu krajiny a vodních poměrů v ní, kvůli čemuž je třeba čelit nadměrnému zahušťování zástavby? Soudu není zřejmé, k ochraně jaké hodnoty závěr ministra směřuje. Ministerstvo životního prostředí v závazném stanovisku uvedlo, že od vydání územního plánu byla posílena ochrana půdy I. a II. třídy ochrany. Opomnělo však, že k tomu došlo § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, který se na věc neužije. Ministr se k otázce posílení právní ochrany ZPF nevyjádřil, byť k tomu směřovala jedna z odvolacích námitek. Patrně se v tomto ohledu ztotožnil se závazným stanoviskem, jak v revizním stanovisku paušálně uvedl. Vztah mezi legislativním posílením právní ochrany půdy I. a II. třídy ochrany po vydání územního plánu v roce 2005 a principem kontinuity rozhodování dotčeného orgánu tak zůstal blíže neosvětlen. A především není soudu zřejmé, proč by zrovna záměr žalobkyně měl být „postižen“ tím, že dochází k enormnímu odnímání cenné půdy v okolí Prahy, když její pozemky jsou již od roku 2005 v zastavitelné ploše. Soud předpokládá, že celá soustava orgánů ochrany ZPF primárně využívá ke kvantitativní ochraně ZPF koncepční nástroje, za tím účelem je metodicky řízena Ministerstvem životního prostředí, které rovněž provádí pravidelnou a důslednou kontrolu výkonu státní správy jednotlivými články této soustavy a přijímá opatření ke zjednáání nápravy [§ 17 písm. e), f), g) a h) zákona o ochraně ZPF]. Důsledně uplatňovanou dlouhodobou koncepční politikou na úseku ochrany ZPF by neměl nastat stav, že z důvodu přílišného záboru kvalitní půdy v okolí Prahy nelze odejmout půdu ze ZPF za účelem realizace záměru dle platného územního plánu, jenž již 12 let počítá se zábořem půdy I. třídy ochrany.
47. V neposlední řadě je třeba zmínit, že žalobkyně v odvolání poukázala na to, že nedojde k narušení organizace ZPF, neboť pozemky v okolí záměru, které jsou součástí ZPF, budou trvale zpřístupněny stávajícími či novými komunikacemi umožňujícími poježdění

zemědělskou technikou, jejich velikost (minimálně 2 ha) umožní jejich další efektivní zemědělské využívání. Ostatně i tyto pozemky mají být v budoucnu vyňaty ze ZPF, jak to předpokládá územní plán. Ministr k této námitce uvedl, že vzhledem k rozsahu záboru by došlo ke značnému narušení organizace ZPF, což nerozporuje ani žalobkyně, která připouští, že předmětné pozemky jsou obklopeny pozemky zařazenými do ZPF, přičemž každým odnětím půdy může dojít k narušení organizace ZPF. Je zřejmé, že ministr na podstatu odvolací námitky (zcela konkrétně formulovanou) vůbec nereagoval, „vypořádal“ ji pouze obecnou floskulí a zcela nesprávnou interpretací textu odvolání (vskutku nelze dát ministrovi za pravdu, že žalobkyně v odvolání nerozporovala, že by mohlo dojít ke značnému narušení organizace ZPF, neboť argumentovala, že reálně k narušení organizace ZPF vůbec nedojde).

48. Důvody revizního stanoviska lze shrnout tak, že s odnětím půdy ze ZPF nelze souhlasit, neboť jde o značný zábor půdy I. třídy ochrany, záměr uspokojuje pouze soukromý zájem žalobkyně, přičemž nebylo prokázáno, že ho nelze umístit jinde. Takovou argumentaci by snad bylo možné považovat za úplnou v situaci, kdy by územní plán sám již 12 let nepředpokládal, že má dojít k odnětí půdy (I. třídy ochrany) v dané ploše ze ZPF, a to pro ryze podnikatelské (rozuměj soukromé) záměry, a kdy by žalobkyně nepředestřela konkrétní a podrobnou argumentaci směřující proti obecným úvahám orgánů ochrany ZPF. Se střetem platného územního plánu, jenž umožňuje realizaci záměru žalobkyně a předpokládá odnětí půdy ze ZPF, s nesouhlasným závazným stanoviskem vydaným v územním řízení se ministr přesvědčivým způsobem nevypořádal, neboť teze, že na odnětí půdy ze ZPF není právní nárok a že dotčený orgán disponuje správním uvážením, nelze za takové vypořádání ústřední otázky v dané věci považovat. Netřeba snad doplňovat, že ačkoliv zákonodárce vybavil správní orgány správním uvážením, nemohou rozhodovat svévolně a bez řádného a logického odůvodnění úvah, jimiž se při výkonu správního uvážení řídily. Pojistkou proti zneužití správního uvážení je požadavek vyčerpávajícího odůvodnění negativního závazného stanoviska, které reaguje na všechny námitky žadatele (žalobkyně).
49. Ze shora rekapitulovaného odůvodnění revizního stanoviska je zjevné, že jediné přezkoumatelné úvahy v něm lze nalézt ve vztahu k vypořádání námitky rozdílného přístupu ke skutkově obdobným věcem. Ministr k žalobkyni předloženým souhlasným závazným stanoviskům vydaným odlišným žadatelům na jiné záměry uvedl důvody, pro které se podle jeho názoru žalobkyni předestřené případy odlišovaly od její věci.
50. Za této situace soud žalobkyni přisvědčuje, že revizní stanovisko neobsahuje hodnocení důvodnosti vznesených námitek ani předestření úvah, které ministra k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Se zřetelem k závěrům vysloveným ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 As 230/2016 – 65 tak uvedené revizní stanovisko nemohlo v soudním přezkumu obstát, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
51. Rozhodnutí žalovaného je pak nepřezkoumatelné zcela. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného je jednak zprostředkovaným důsledkem nepřezkoumatelnosti revizního stanoviska, jednak přímým důsledkem nesprávného právního názoru žalovaného, že není možno zohlednit revizní stanovisko z důvodu uplynutí doby jednoho roku od vydání závazného stanoviska.
52. Soud s ohledem na vše shora uvedené uzavírá, že napadené rozhodnutí je pro vady revizního stanoviska a naprostou absenci vypořádání odvolacích námitek

nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Popsané nedostatky revizního stanoviska a zprostředkovaně pak i napadeného rozhodnutí dle soudu vybočují z množiny případů, v nichž by snad soud mohl takové nedostatky rozhodnutí správního orgánu překlenout a doplnit vlastní argumentací k zásadním momentům procesní argumentace účastníka řízení. Žalobkyni by se totiž úplného vypořádání jejích klíčových námitek poprvé dostalo teprve v řízení před soudem, což by bylo v rozporu s přezkumnou koncepcí soudního soudnictví, na níž je založen stávající model soudní kontroly veřejné správy.

53. Za této situace soud nemohl přistoupit k posouzení důvodnosti dalších žalobních bodů, neboť žalobkyně v jejich rámci fakticky reprodukovala a specifikovala námitky, které však ve světle dříve uvedeného nebyly dosud dostatečně vypořádány.
54. K námitce týkající se nedostatků v rozhodování rozkladové komise soud pro její opožděnost nemohl přihlédnout. Uvedená námitka byla poprvé uplatněna až ve vyjádření ze dne 29. 6. 2020 (podaném dne 11. 7. 2020), tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (ta uplynula dne 27. 5. 2019). Nový žalobní bod přitom nenamítá vadu řízení, která by bránila přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu včas uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Soud k němu proto nemohl přihlédnout ani z úřední povinnosti.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

55. S ohledem na výše uvedené zrušil soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc mu vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení. Soud neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť jeho vady mohou být odstraněny v odvolacím řízení, v němž se musí žalovaný pokusit tyto vady odstranit a případně změnit prvostupňové rozhodnutí. Tento postup má přednost před zrušením prvostupňového rozhodnutí a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 – 34, č. 3837/2019 Sb. NSS). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Úkolem žalovaného v dalším řízení tak bude vyžádat od ministra nové revizní stanovisko, v němž bude ministr povinen řádně a přezkoumatelně vypořádat uplatněné odvolací námitky. Žalovaný následně s ohledem na závěr, který ministr při revizi závazného stanoviska učiní, rozhodne o podaném odvolání.
56. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci zcela úspěšná, přiznal soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak soudní poplatky 3 000 Kč (za podání žaloby) a 1 000 Kč (za první návrh na přiznání odkladného účinku), jednak náklady na zastoupení advokátem. Ty sestávají z odměny za poskytnuté právní služby v rozsahu tří úkonů (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé – žaloba a replika) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a jednoho úkonu po 1 550 Kč [první návrh na přiznání odkladného účinku podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady na zastoupení advokátem dále zahrnují hotové výdaje ve výši 1 200 Kč za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady

hotových výdajů, tj. ve výši 21 % z částky 10 850 Kč. Žalovaný tak je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení celkem 18 580,50 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Náklady, které žalobkyni vznikly v souvislosti s podáním druhého návrhu na přiznání odkladného účinku (soudní poplatek a náklady na zastoupení advokátem), nemá soud za účelně vynaložené, neboť po žalovaném nelze spravedlivě požadovat, aby žalobkyni hradil náklady, které jí vznikly zcela zbytečně tím, že již první návrh na přiznání odkladného účinku nezahrnoval všechny významné skutečnosti, které měla žalobkyně za potřebné uplatnit dodatečně, či dokonce duplicitně v druhém návrhu na přiznání odkladného účinku. Jako neúčelné vyhodnotil soud též náklady související s úkonem právní služby spočívajícím v podání vyjádření dne 11. 7. 2020, neboť toto podání pro věc nepřineslo nic nového, resp. obsahovalo nový žalobní bod, k němuž soud pro jeho opožděnost nemohl přihlédnout.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. prosince 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu