



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mattoni 1873 a. s.**, se sídlem Horova 1361/3, Karlovy Vary, zastoupen JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Obec Hory, se sídlem Hory 47, zastoupena JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, č. j. 57 A 26/2018 - 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2019, č. j. 57 A 26/2018 - 74, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2018, č. j. 968/SÚ/17-7, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 26 385 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Luboše Průši, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10180/SÚ/17, Magistrát města Karlovy Vary (dále též „stavební úřad“) zamítl žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby ZTV (základní technické vybavenosti) Hornaberg na specifikovaných pozemcích v katastrálním území Hory u Jenišova. Stavební úřad poukázal na závazné stanovisko ze

dne 13. 4. 2017, zn. 947/ZZ/17, jímž Krajský úřad Karlovarského kraje neudělil souhlas k trvalému odnětí 4,3276 ha zemědělské půdy zařazené do III., IV. a V. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) za účelem přípravy území, vybudování nových inženýrských sítí a komunikací pro výstavbu 92 rodinných domů, 2 bytových domů a polyfunkčního objektu „ZTV HORNABERG“ (dále též „nesouhlasné závazné stanovisko“). Dle uvedeného stanoviska nebyla prokázána nezbytnost daného záboru a neexistence žádaných ploch pro funkci bydlení ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně ZPF“), neboť v obci Hory se nachází již odsouhlasené zastavitelné plochy, které nejsou dostatečně využity ve smyslu § 19 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“).

[2] Rozhodnutí stavebního úřadu napadl žalobce odvoláním, v němž brojil především proti nesouhlasnému závaznému stanovisku. K žádosti žalovaného podané podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), Ministerstvo životního prostředí potvrdilo nesouhlasné závazné stanovisko přípisem ze dne 11. 12. 2017, č. j. ENV/2017/46531, MZP/2017/530/1002. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 16. 1. 2018 zpřesnil část výroku rozhodnutí stavebního úřadu a toto rozhodnutí ve zbývajících částech potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Zdůraznil, že pro rozhodnutí soudu je rozhodný právní a skutkový stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Aktuální stav zastavění obce, na něž poukazovali žalobce a osoba zúčastněná na řízení, je tudíž pro rozhodnutí soudu irelevantní.

[4] Dále se zabýval tím, zda záměr žalobce představuje *nezbytný případ* ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Uvedl, že ze stanoviska orgánu ochrany ZPF k územnímu plánu nelze dovozovat stejné účinky jako ze souhlasu vydaného v řízení o odnětí půdy ze ZPF. Obec Hory vymezila v územním plánu konkrétní zastavitelné plochy s ohledem na její budoucí směřování a rozvoj. Právě k této úvaze činěné *pro futuro* se vyjadřoval orgán ochrany ZPF v rámci procesu přijímání územního plánu. Posoudil tedy, zda může být určitá plocha teoreticky zastavěna. Pokud však následně rozhodoval o žádosti o odnětí dané plochy ze ZPF, musel především zkoumat, zda konkrétní záměr nacházející se v zastavitelném území, představuje *nezbytný případ*. O takovou situaci se dle něj v případě žalobce nejednalo, neboť na území obce Hory v rozhodné době existovaly lokality, které byly plně připraveny pro výstavbu, a rozvoj obce proto nebyl z demografického hlediska s ohledem na kapacitu daných lokalit nijak ohrožen. Vymezení určité plochy v územním plánu jako zastavitelné totiž bez dalšího neznamená, že v určitý konkrétní okamžik musí nutně dojít k faktickému zastavění daného území.

[5] Postupem orgánu ochrany ZPF nedošlo ani k nerovnému zacházení s žalobcem, neboť tento požádal o územní rozhodnutí později než ostatní stavebníci, a skutkový stav, z něhož dotčené orgány vycházely, byl tudíž jiný. Krajský soud neshledal ani namítaný rozpor rozhodnutí s politikou územního rozvoje, resp. se zásadami územního rozvoje

pokračování

kraje, neboť se jedná o dokumenty koncepční povahy s vysokou mírou obecnosti a bez konkrétního vztahu ke způsobu využití ploch v obci Hory. Závěrem soud konstatoval, že rozhodnutí orgánů v dané věci jsou dostatečně odůvodněna včetně toho, proč nebyly v odvolacím řízení provedeny žalobcem navržené důkazy. Dotčené orgány se rovněž vypořádaly s námitkami žalobce stran prospěšnosti jeho záměru pro stavby v jiných lokalitách obce.

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Zdůraznil, že žalobou brojil především proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska potvrzeného Ministerstvem životního prostředí, neboť tyto akty nelze napadnout samostatně. Krajský soud se však s námitkami vůči těmto aktům logicky a přezkoumatelně nevyrovnal. Logické a přezkoumatelné správní uvážení ostatně postrádá i nesouhlasné závazné stanovisko a jeho potvrzení. Stěžovatel zdůraznil, že žádal pouze o povolení umístění stavby ZTV, budoucích komunikací, inženýrských sítí a rybníka, nikoliv staveb rodinných a bytových domů a další občanské vybavenosti. Tato další zástavba bude prováděna postupně dle zájmu jednotlivých stavebníků a finančních možností obce a stěžovatele. Veškerá argumentace dotčených orgánů však směřovala k lokalitě jako k celku, nikoliv k žádané přípravě infrastruktury, která musí dle obecné zkušenosti předcházet povolování jednotlivých staveb domů, aby byla zástavba plynulá a jednotlivé její kroky navazovaly. Odůvodnění nesouhlasného závazného stanoviska se tak míjelo s předmětem žádosti stěžovatele, přičemž krajský soud tuto nesprávnou argumentaci v podstatě převzal. Odkaz na demografický rozvoj obce Hory nemůže obstát, neboť nezohledňuje migraci nových občanů a stavebníků z aglomerace Karlovy Vary, Chomutovsko a další. Tím, že orgány ochrany ZPF dočasně zablokovaly stavby inženýrských sítí a občanské vybavenosti, zabránily příznivému demografickému vývoji řešené lokality i několik let po jejich odblokování, neboť příprava těchto staveb zpravidla trvá několik let. Na rozdíl od záměru ostatních investorů pak obsahuje záměr stěžovatele nejen parcely pro rodinné domy, ale i občanské zázemí a vybavenost pro lokality dalších investorů i celou obec. Bez vybudování ZTV v lokalitě stěžovatele a zokruhování sítí nelze řádně provozovat inženýrské sítě, zejména kanalizaci v dříve rozestavěné lokalitě. Tento nezbytný a důležitý důvod orgány ochrany ZPF řádně neposoudily. Jejich úvaha představuje spíše subjektivní ideologické zhodnocení územního plánu a snahu o jeho revizi. Zjevně tak vybočily ze zásady *secundum et intra legem*, přičemž krajský soud se k těmto námitkám nijak nevyjádřil.

[7] Dále stěžovatel namítl porušení zásady legitimního očekávání. Poukázal na to, že orgány ochrany ZPF se v nesouhlasném závazném stanovisku a jeho potvrzení odchýlily od stanoviska orgánu ochrany ZPF k územnímu plánu obce Hory učiněného v procesu schvalování územního plánu, jímž byly ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákona vázány. Neoznačily přitom, v čem se změnily podmínky, za nichž bylo vydáno původní stanovisko k územnímu plánu, které umožnilo zastavění lokality stěžovatele. Dle krajského soudu nemusely orgány ochrany ZPF své dřívější stanovisko respektovat, což je v rozporu s právní úpravou, judikaturou i doktrínou. Princip návaznosti vydávaných stanovisek a závazných stanovisek znemožňuje dotčeným orgánům, aby ve věcech

obdobných, totožných či souvisejících, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stádiích, uplatňovaly nějaké další požadavky. Orgán ochrany ZPF mohl v procesu schvalování územního plánu požadovat etapizaci výstavby, omezit zastavitelné lokality nebo iniciovat změnu územního plánu redukcí obsah zaboru ZPF. Takový postup by zajistil pro všechny stavebníky srozumitelné a předvídatelné rozhodování v území. Jestliže to dotčený orgán v daném případě neučinil, nemohl stěžovatel očekávat, že bude pořadí zástavby jednotlivých lokalit v území etapizováno až prostřednictvím ochrany ZPF, resp. že jeho zástavba bude vázána na dokončení zástavby dalších lokalit v obci. Nadto v rámci procesu schvalování územního plánu přiměla obec ve spolupráci s orgánem ochrany ZPF stěžovatele ke značné redukci zastavitelných ploch na pozemcích v jeho vlastnictví. Krajský soud *de facto* aproboval blokování zástavby, resp. přípravy na zástavbu dané lokality ze strany orgánů ochrany ZPF bez vážného důvodu. Tím nemůže být úvaha, že dosud rozestavěná lokalita je málo zastavěná, jestliže v procesu schvalování územního plánu tyto orgány daly souhlas s vynětím půdy ze ZPF u všech ploch určených k zástavbě. Takové rozhodnutí není v souladu s veřejným zájmem na dostatečné nabídce stavebních pozemků a na dalším rozvoji obce v souladu s územním plánem, který je třeba vnímat jako celek. Vyloučením některých prvků územního plánu nadto může dojít k narušení uskutečňování záměrů v území. Stěžovatel se rovněž vymezil proti tomu, že nebyly provedeny jím navržené důkazy, což správní orgány nijak nezduvodnily. Krajský soud posoudil tuto námitku chybně.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě. Námitky stěžovatele označil za nedůvodné a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[10] Osoba zúčastněná na řízení (obec) se ztotožnila s obsahem kasační stížnosti. Poukázala na to, že rozhodnutí krajského soudu a správních orgánů blokují její řádný územní rozvoj dle schváleného územního plánu. V jejich důsledku nemůže budovat infrastrukturu pro další rozvoj obce v potřebném rozsahu.

VI.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Posouzení věci se neobejde bez rekapitulace průběhu územního řízení ve věci žádosti stěžovatele ze dne 20. 1. 2015 o vydání rozhodnutí o umístění stavby ZTV Hornaberg. Dle dokumentace pro územní řízení byla předmětem žádosti stěžovatele

pokračování

„příprava území pro vybudování nových inženýrských sítí, komunikací včetně dopravního napojení a výstavbu 105-ti rodinných domů, čtyř nízkopodlažních bytových domů a polyfunkčního objektu se společenským sálem pro 200 osob se zázemím a kancelářemi obecního úřadu Hory. Součástí stavby je veřejný prostor s drobnou architekturou, vodní plochou a dětským hřištěm“. Předložená projektová dokumentace zahrnovala následující stavební objekty: komunikace, bytové domy, polyfunkční dům, vodovod, kanalizace, čerpací stanice tlakové kanalizace, plynovod, přípojky NN, trafostanice, venkovní osvětlení a vodní nádrž. Výstavba kompletního záměru má být realizována ve třech etapách. Žádostí ze dne 23. 2. 2017 stěžovatel požádal o trvalé odnětí 43 276 m² půdy ze ZPF za účelem přípravy území, vybudování nových inženýrských sítí a komunikací včetně dopravního napojení pro výstavbu 92 rodinných domů, 2 nízkopodlažních bytových domů a polyfunkčního objektu, veřejný prostor s drobnou architekturou, vodní plochou a dětským hřištěm. Po posouzení žádosti vydal Krajský úřad Karlovarského kraje nesouhlasné stanovisko. V něm shrnul demografický vývoj obce Hory v uplynulých 20 letech (nárůst o 76 obyvatel na celkem 252 na konci roku 2015) a poukázal na to, že v obci jsou připraveny 2 lokality, u nichž byl vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF, jejichž kapacita je 151 rodinných domů, z toho je zastavěno pouze 15. Obec tak má k dispozici 136 pozemků určených pro výstavbu rodinných domů a další pozemky, které jsou z hlediska ochrany ZPF výhodnější (proluky apod.). Obytná kapacita takto připravených pozemků převyšuje o více než 100 % počet stávajících obyvatel obce. Nadto probíhá intenzivní zástavba v sousední obci Jenišov, která je určena pro více než 200 rodinných domů a zastavěna je asi z 50 %. Další zábor zemědělské půdy určený pro funkci bydlení v obci Hory by tak byl v současné době v rozporu se zásadami plošné ochrany ZPF. Současně zákonu odporuje vymezení polyfunkčního objektu, neboť tento se nachází ve volném prostranství bez přímé návaznosti na stávající zástavbu. V návaznosti na toto nesouhlasné stanovisko stavební úřad zamítl žádost stěžovatele o vydání územního rozhodnutí.

[14] Stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu napadl obsah nesouhlasného stanoviska. Namítl nedostatečné zjištění skutkového stavu týkající se zastavěnosti lokalit, na něž stanovisko odkazuje. Upozornil na to, že část druhé lokality není rozdělena na parcely, neboť by měla být obsluhována infrastrukturou, kterou hodlá vybudovat na základě posuzované žádosti. Rychlost prodeje těchto parcel navíc závisí na realizaci záměru stěžovatele, neboť ten zahrnuje dle územního plánu společné zázemí a občanskou vybavenost. Bez něj nebudou zbývající dvě lokality organicky začleněny do zástavby obce ani vybaveny nutnou infrastrukturou. Stanovisko nezohledňuje platný územní plán jako celek vzájemně se doplňujících prvků a blokáci záměru stěžovatele nevhodně znemožňuje realizaci zamýšleného územního a urbanistického rozvoje obce. Vývoj v obci Jenišov, kde se ztrojnásobil počet obyvatel a probíhá rychlá zástavba, vyvrací argument stanoviska o nedostatečném demografickém vývoji lokality. Neexistuje ani jiná vhodná alternativa pro umístění stavby nového společenského centra obce, návsi, dětského hřiště, točny MHD a rybníku. Záměr splňuje rovněž zásady šetrného odnímání půdy ze ZPF, neboť se jedná o zastavitelné plochy dle územního plánu, půda je nižší bonity a dojde ke zlepšení hydrologických a odtokových poměrů. Při projednávání územního plánu obce navíc orgán ochrany ZPF akceptoval, že veřejný zájem na záboru půdy pro záměr stěžovatele převažuje nad zájmem na ochraně ZPF, neboť jeho realizací dojde k vybudování moderní kanalizace v obci. Stanovisko vůbec nerespektuje dobrou víru stěžovatele a legitimní očekávání plynoucí z platného územního plánu obce. Stejný orgán ochrany ZPF totiž vydal k územnímu plánu i jeho změně č. 4 kladné stanovisko. Pokud

měl za to, že je rozvoj dle konceptu územního plánu s ohledem na zábor ZPF nadměrný, měl dané lokality blokovat tehdy. Stěžovatel rovněž namítl nerovné zacházení, neboť v části stejné lokality bylo odnětí povoleno. Není rovněž jasné použité kritérium míry zastavěnosti za situace, kdy je zastavitelnost daného území územním plánem předvídána bez omezení.

[15] K odvolání stěžovatel doložil mimo jiné vyjádření orgánu ochrany ZPF k návrhu bilance ploch ZPF ke změně územního plánu č. 4 ze dne 19. 7. 2011. Z vyjádření vyplývá, že obec Hory předložila návrh, který předpokládá vymezení nové zastavitelné plochy pro funkční bydlení venkovské na pozemcích náležejících do ZPF v rozsahu cca 8,62 ha a vrácení cca 8,69 ha dosud nevyužitých vymezených zastavitelných ploch do ZPF. Dle odůvodnění je na požadované ploše (lokalita Pod Rybníkem sousedící s pozemky stěžovatele, pozn. soudu) uvažováno s výstavbou komplexu staveb, které jsou přímo závislé na výstavbě kanalizačního přivaděče, který je nedílnou součástí komplexu. Jedná se tedy o infrastrukturně podmíněný celek, u kterého není možná postupná realizace výstavby. Na výstavbě kanalizačního přivaděče je závislá i výstavba ostatních již vymezených zastavitelných ploch v této části obce. Vzhledem k těmto skutečnostem orgán ochrany ZPF souhlasil s navrženým řešením.

[16] Žalovaný odvolání stěžovatele zamítl s odkazem na potvrzení nesouhlasného stanoviska ze strany Ministerstva životního prostředí. To uvedlo, že obec Hory disponuje dostatkem volných ploch pro funkci bydlení a další zábor by byl v současné době v rozporu se zásadami ochrany ZPF. Již schválené lokality nejsou dosud plně využity, tato situace trvá několik let, což spolu s údaji Českého statistického úřadu o demografickém vývoji v obci Hory svědčí o trvajícím nezájmu o bydlení v této lokalitě ze strany koncových uživatelů. Tvrzená souvislost rychlosti prodeje stávajících parcel na další výstavbě v dané lokalitě se jeví jako zcela nesmyslná. Poukaz na to, že zábor je nutný pro výstavbu nového společenského centra obce, není opodstatněný. Záměr toliko přesune obecní úřad do periferní lokality novodobého satelitního městečka, která se stávající zástavbou nesouvisí a téměř na ni nenavazuje. K tomuto záměru lze lépe využít jiné vhodné plochy ve stávajícím centru obce. Schválením návrhových ploch v územním plánu pro konkrétní účely automaticky nevzniká budoucím investorům právní nárok na vydání všech potřebných souhlasů a povolení. Soulad záměru s územním plánem tak nezaručuje, že mu budou uděleny všechny výjimky z hlediska ochrany přírody apod. Při schvalování územního plánu se orgán ochrany ZPF nevyjadřuje k umístění konkrétního záměru. Je však pravdou, že krajský úřad měl již při projednávání územního plánu konstatovat, že rozvoj obce je s ohledem na zábory ZPF zcela nepřiměřený a některé lokality pro další stavební rozvoj zablokovat, případně prosadit za použití regulativů jakousi formu etapizace. To ovšem již v současné době může být pouze námětem pro případné řízení o změně územního plánu. Kritérium míry zastavěnosti závisí na správním uvážení orgánu ochrany ZPF. Při etapizaci plánované výstavby se obvykle jedná o 70 - 80 %.

[17] Krajský soud se s posouzením provedeným správními orgány ztotožnil a žalobu zamítl shora rekapitulovaným rozsudkem.

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a související důvod podle písm. b), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve těmito důvody. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé,

pokračování

bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[19] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku mimo jiné v tom, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí, které je samo nepřezkoumatelné, neboť jeho podkladem bylo nepřezkoumatelné nesouhlasné závazné stanovisko a jeho potvrzení. Stěžovatel orgánům ochrany ZPF konkrétně vytkl, že neposuzovaly předmět jeho žádosti, že se nedostatečně zabývaly povahou a komplexitou jeho stavebního záměru a jeho úzkou funkční propojeností s již rozpracovanými stavebními záměry v dané lokalitě (u nichž byl souhlas k trvalému odnětí půdy ze ZPF udělen), že nijak nevysvětlily, proč se odchýlily od předchozího kladného stanoviska orgánu ochrany ZPF ke změnám územního plánu obce Hory a konečně že se ani nevyjádřily k tomu, proč nebyly provedeny stěžovatelem navrhané důkazní prostředky.

[20] Zdejší soud konstantně judikuje, že přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci řádného odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99).

[21] Podle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem odůvodnění především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

[22] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s výtkou stěžovatele, že správní orgány rozhodovaly o jiném předmětu řízení, než jak byl vymezen v žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby ZTV Hornaberg. Je pravdou, že stěžovatel touto žádostí usiloval o územní rozhodnutí toliko pro tzv. přípravné stavební objekty, bytové domy a další stavby občanské vybavenosti. Jeho žádost tak nezahrnovala přípravu území pro samotnou výstavbu 92 rodinných domů. V žádosti zahrnuté stavební objekty typu komunikací, vodovodu, kanalizace, čerpací stanice tlakové kanalizace, plynovodu, přípojek NN, trafostanice, venkovního osvětlení však nejsou cílem samy o sobě. Tyto přípravné stavby jsou v projektové dokumentaci vymezovány jako součást celého budoucího stavebního záměru, který zahrnuje rovněž výstavbu 92 rodinných domů. Ostatně sama žádost o udělení souhlasu k odnětí půdy ze ZPF spojuje účel zamýšleného vynětí s budoucí výstavbou 92 rodinných domů. Konkrétně v kapitole „Dopravní řešení“ pak uvádí, že se jedná o komunikace, chodníky a parkovací stání krom jiného pro stavbu a budoucí

obsahu rodinných domů. Tomu ostatně odpovídá i grafické znázornění požadovaného záboru ZPF, podle něhož tento zábor zasahuje do území, v němž se předpokládá navazující výstavba rodinných domů. Dále kapitola „Rodinné domy“ uvádí, že předkládanou žádostí je řešeno vybudování inženýrských sítí a komunikací včetně jejich napojení „pro všechny plánované rodinné domy“. Taktéž venkovní osvětlení je navrženo pro celý budoucí záměr. Při posuzování žádosti o vydání rozhodnutí o umístění uvedených (přípravných) staveb tak nelze odhlédnout od již nyní známého konečného rozsahu stavebního záměru, jehož obsluhu mají dané stavby zajišťovat. Tuto žádost je tudíž třeba posuzovat optikou celého budoucího stavebního záměru, nikoliv izolovaně, jak se domnívá stěžovatel.

[23] Nejvyšší správní soud nicméně shledal důvodnými zbývající výtky stěžovatele, v nichž poukazoval na nepřezkoumatelnost závazných stanovisek orgánů ochrany ZPF.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná, že závazné stanovisko nelze napadnout samostatně, neboť se jedná toliko o podklad rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu. Soudní přezkum jeho obsahu je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska tedy způsobuje též nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad, pokud správní orgán ve svém rozhodnutí na uvedené stanovisko poukáže, jako učinil žalovaný v posuzovaném případě.

[25] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že soud přezkouvává zákonnost závazného stanoviska, a nikoliv jeho věcnou správnost. Rozsah přezkumu zákonnosti závazného stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu: *Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.* V posuzovaném případě však orgány ochrany ZPF (Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství a Ministerstvo životního prostředí) uvedené povinnosti nedostály.

[26] Dle obou závazných stanovisek nelze stěžovateli udělit souhlas s odnětím půdy ze ZPF v zásadě proto, že zastavěnost sousedících lokalit dalších investorů (Nad Rybníkem a Pod Rybníkem) je poměrně nízká a demografický vývoj obce není tak rychlý, aby byla dána nezbytnost dalšího záboru zemědělské půdy určené pro funkci bydlení.

[27] Závazná stanoviska se však nijak nevypořádávají se stěžejním argumentem stěžovatele, že tyto lokality nelze posuzovat izolovaně (dle jednotlivých investorů), ale je třeba na ně nahlížet jako na jeden funkčně provázaný celek, který má předobraz ve schváleném územním plánu. Toto funkční propojení dle stěžovatele pramení především z toho, že lokalita Pod Rybníkem by měla být obsluhována infrastrukturou, která má být

pokračování

vybudována v rámci záměru, o jehož povolení žádá právě stěžovatel (zejm. hlavní kanalizační řad). Propojení lokalit dále spočívá ve stavbách společného zázemí a občanské vybavenosti (společenské centrum obce, náves, dětské hřiště, točna MHD a rybník), které mají být rovněž realizovány v rámci záměru předloženého stěžovatelem a mají sloužit pro všechny uvedené lokality. Bez jejich vybudování představují zbylé lokality Pod Rybníkem a Nad Rybníkem okrajovou periferní zástavbu, která není urbanisticky začleněna do zástavby obce Hory ani vybavena potřebnou infrastrukturou. Tato skutečnost má pak dle stěžovatele přirozeně vliv na atraktivitu těchto lokalit a brzdí rychlost jejich zastavování, tedy jednoho z klíčových argumentů orgánů ochrany ZPF.

[28] Stěžovatel podle názoru Nejvyššího správního soudu předložil poměrně rozumné argumenty, které nebyly ve správním řízení vyvráceny, pro to, aby orgány ochrany ZPF posuzovaly jeho záměr jako nedílnou součást širšího celku předvídaného územním plánem. Ani jedno ze závazných stanovisek se s těmito argumenty nevypořádalo. V případě Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství je takový postup zarážející o to více, že tentýž orgán ve svém vyjádření k návrhu bilance ploch ZPF ke změně územního plánu č. 4 ze dne 19. 7. 2011 akceptoval řešení navržené v lokalitě Pod Rybníkem právě s poukazem na to, že se v dané části obce jedná o infrastrukturně podmíněný celek (včetně již vymezených zastavitelných ploch zahrnujících plochy stěžovatele), který je závislý na výstavbě kanalizačního přivaděče a u kterého není možná postupná realizace výstavby. Ministerstvo životního prostředí pak na tyto námitky stěžovatele reagovalo velmi kuse s tím, že je považuje za neopodstatněné. Taková reakce však neodpovídá výše citovaným požadavkům na odůvodnění správních rozhodnutí, které je třeba vztáhnout rovněž na závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. Nepovažuje-li orgán ochrany ZPF argumenty stěžovatele za validní či relevantní, nemůže je označit pouze za neopodstatněné. Z jeho odůvodnění musí být seznatelné konkrétní přesvědčivé důvody, proč považuje námitky stěžovatele za liché, mylné nebo vyvrácené. Zvláště pak za situace, kdy jim sám orgán ochrany ZPF při návrhu změny územního plánu obce Hory č. 4 přitakal.

[29] Nepřezkoumatelnost závazných stanovisek pramení rovněž z toho, že Krajský úřad Karlovarského kraje ani Ministerstvo životního prostředí nepředložili žádné vysvětlení, proč se odchýlili od předchozího stanoviska Krajského úřadu Karlovarského kraje k návrhu vymezení zastavěného území v územním plánu obce Hory z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu vydaného podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. V řízení přitom nebylo zpochybněno, že Krajský úřad Karlovarského kraje udělil v minulosti souhlas s návrhem změny územního plánu obce Hory, který předpokládá v předmětném území zábor zemědělské půdy pro účely bydlení, a to aniž by tento zábor podmiňoval dodržením nějaké formy etapizace.

[30] Ministerstvo životního prostředí k tomu uvedlo, že stanovením a schválením návrhových ploch v územním plánu pro konkrétní účely automaticky nevzniká budoucím investorům právní nárok na vydání všech potřebných souhlasů a povolení. S uvedeným se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. To však na druhou stranu neznamená, že by byl předchozí souhlas podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF udělený jako podklad v rámci územního plánování zcela bez významu při následném rozhodování o odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely. Nelze totiž pominout dikci § 4 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého je dotčený orgán *vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem*.

Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží. Citované ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, v němž se rovněž zabýval situací, kdy orgán ochrany ZPF nesouhlasil s odnětím půdy ze ZPF, ačkoliv předtím udělil souhlas s návrhem změny územního plánu obce, který předpokládá v předmětném území zábor zemědělské půdy pro účely výstavby komunikací a pro výstavbu průmyslových objektů. Kasační soud zde vyslovil, že „[t]oto ustanovení zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stádiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Kromě toho mohou dotčené orgány v rámci zásady legality svých závazných stanovisek uplatňovat je pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona. Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět (blíže viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv: Stavební zákon, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 224)“ (důraz přidán). Za změnu poměrů lze přitom podle citovaného rozsudku považovat „pouze objektivní skutečnost“ nikoliv změnu „skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu.“ V tomto ohledu poukázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012 - 32, v němž „Nejvyšší správní soud akcentoval právě skutečnost, že příroda a krajina jsou proměnlivé složky životního prostředí a v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním. Právě jedině tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Navazující stanoviska a závazná stanoviska mohou být uplatněna pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve.“

[31] Závazná stanoviska Krajského úřadu Karlovarského kraje a Ministerstva životního prostředí se však argumentačně s předchozím souhlasem podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF vůbec nevypořádávají, a to ani k výslovné námitce stěžovatele doprovázené označenými důkazními prostředky. Ministerstvo životního prostředí uvedlo toliko to, že Krajský úřad Karlovarského kraje měl některé lokality pro další stavební rozvoj blokovat či etapizovat již při projednávání územního plánu. Prostý poukaz na údajné pochybení Krajského úřadu Karlovarského kraje při procesu tvorby a schvalování územního plánu obce Hory však nepředstavuje vymezení změn podmínek nebo poměrů v předmětném území, které by odůvodňovalo odchýlení se od souhlasu uděleného podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF. Pro úplnost lze doplnit, že stanovení podmínky záboru ZPF spočívající v etapizaci provádění zástavby v určitém místě skutečně spadá již do procesu tvorby a schvalování příslušného územního plánu [srov. § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona]. Případnou absenci stanovení takové podmínky nelze *ex post* překonat či zhojit v navazujících řízeních, nedošlo-li současně k nějaké změně podmínek nebo poměrů v daném území.

pokračování

[32] S ohledem na výše popsané nedostatky shledal Nejvyšší správní soud závazná stanoviska Krajského úřadu Karlovarského kraje a Ministerstva životního prostředí nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Tato stanoviska nemohou představovat dostatečný podklad pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Pakliže postrádají konkrétní závěry ohledně toho, z jakého **relevantního** důvodu 1) není v rozporu s předchozím postupem orgánu ochrany ZPF posuzován stavební záměr stěžovatele, který je předmětem žádosti, jako jeden funkčně provázaný celek s lokalitami Nad Rybníkem a Pod Rybníkem, a 2) došlo ke změně původního postoje a hodnocení místní situace z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Vzhledem k tomu, že obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí o umístění stavby stavebního úřadu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl pro tuto vadu napadené rozhodnutí žalovaného zrušit; pokud tak neučinil, je třeba jeho rozsudek zrušit.

[33] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného a krajský soud by nemohl postupovat jinak, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, Nejvyšší správní soud za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[34] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[35] V řízení o žalobě a o kasační stížnosti stěžovatel vynaložil soudní poplatky v celkové výši 8 000 Kč. Dále má stěžovatel právo na náhradu nákladů právního zastoupení za čtyři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, účast na jednání před soudem, sepis kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za úkon právní služby - převzetí a příprava zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť stejný zástupce stěžovatele zastupoval již v řízení před krajským soudem, tudíž byl s věcí obeznámen. K odměně za čtyři úkony právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a dále náhradu cestovních výdajů (§ 13 odst. 5 advokátního tarifu) a náhradu za promeškaný čas jeho zástupce v souvislosti s účastí na jednání před krajským soudem [§ 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu] ve výši 1 594 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 15 194 Kč, tj. 3 191 Kč. Žalovaný

je tak povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 26 385 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatele.

[36] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, jež byla osobě zúčastněné na řízení soudem uložena, a z důvodů hodných zvláštního zřetele může soud na návrh přiznat právo i na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil splnit žádnou povinnost, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 27. ledna 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu