



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobkyně: **obec Ostrá**
sídlem Ostrá 172
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Satke
sídlem Na Příkopě 1047/17, Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osoby
zúčastněné
na řízení: **MONTANO VALTR, s.r.o., IČO: 26440202**
sídlem Semice 329
zastoupená advokátem JUDr. Janem Malým
sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2021, č. j. 150188/2021/KUSK,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2021, č. j. 150188/2021/KUSK, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.**

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 466,50 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Satke, advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah žaloby a vyjádření žalovaného

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jako nedůvodné odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 6. 2021, č. j. MULNL-OVŽP/46564/2021/Šla (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím schválil stavební úřad ve společném územním a stavebním řízení dle příslušných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) stavební záměr osoby zúčastněné na řízení (dále také jako „stavebník“) označený jako „*stavební úpravy a přístavba skleníků O.*“ na pozemcích parc. č. Xa a Xb v katastrálním území O. (dále jen „stavební záměr“).
2. Žalobkyně namítá, že stavebník nebyl při podání žádosti ani při vedení řízení platně zastoupen, neboť v plné moci ze dne 10. 8. 2020 je zmocnění uděleno blíže neurčenému *zástupci* společnosti STAMAT spol. s r.o., IČO: 16577566 (dále jen „STAMAT“), nikoliv této společnosti samotné.
3. Dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí, neboť správní orgány v rozporu s § 94n odst. 4 stavebního zákona samy neposoudily a nevypořádaly její námitky, včetně citované judikatury, a pouze doslovně převzaly koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Lysá nad Labem ze dne 19. 10. 2020 (dále jen „koordinované závazné stanovisko“) a nekriticky jako závazný podklad přejaly část metodického sdělení Ministerstva pro místní rozvoj k umisťování velkokapacitních skleníků ze dne 8. 8. 2017 (dále jen „metodické sdělení“), které navíc neobsahuje formální náležitosti a jehož autenticita je sporná.
4. Žalobkyně má též za to, že správní orgány nesprávně vyložily § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť stavební záměr pod uvedené ustanovení nespadá [nejedná se o stavbu vymezenou v § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o požadavcích“)]. Hlavní masa stavebního záměru je situována do nezastavěného území, které dle územního plánu žalobkyně spadá do plochy zemědělské (NZ), ve které je možné stavby ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona umisťovat jen v nezbytně nutném rozsahu, pokud je nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území. Tyto podmínky nebyly posouzeny a stavební záměr je ani nesplňuje. Poukázala na to, že stavební záměr nikterak nevyužívá zemědělskou půdu, ale pouze plochu. Takovou „zemědělskou výrobu“ je možné provozovat kdekoli v zastavěném území.
5. V rozporu s územním plánem žalobkyně je i ta část stavebního záměru, která je umístěna v zastavěném území. Nachází se v ploše zemědělské výroby (VZ), ve které je možné

umísťovat skleníky a *jiné dočasné stavby*. Stavby však byly povoleny jako trvalé, což je ostatně v rozporu i se samotným metodickým stanoviskem, které za skleníky či fóliovníky považuje stavby dočasné. Koordinované závazné stanovisko ani napadené rozhodnutí se už vůbec nezabývají souladem retenční nádrže s územním plánem.

6. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobkyně toliko opakuje odvolací námitky. Plná moc opravňovala společnost STAMAT k zastupování stavebníka. Stavební záměr podléhal vydání závazného stanoviska podle § 96b stavebního zákona, které je pro žalovaného dle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) závazné. Žalovaný dodržel všechny zákonné požadavky.

Splnění procesních podmínek

7. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky stanovené § 76 odst. 1 s. ř. s. S rozhodnutím bez nařízení jednání též účastníci vyslovili implicitní souhlas postupem podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.
9. Dokazování soud neprováděl, neboť rozhodující skutečnosti vyplývají ze správního spisu, jehož součástí je ostatně i většina listin navržených k dokazování. Obsah územního plánu žalobkyně v rozsahu relevantních regulativů ploch VZ a NZ též vyplývá z listin založených ve správním spise (zejm. koordinovaného závazného stanoviska a prvostupňového rozhodnutí) a mezi stranami není sporný; sporný je toliko jejich výklad.

Obsah správního spisu a další skutková zjištění soudu

10. Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 19. 10. 2020 vydal Městský úřad Lysá nad Labem jako dotčený orgán koordinované závazné stanovisko, podle kterého je záměr přístavby skleníků přípustný.
11. Za stavebníka následně podala společnost STAMAT, zastoupená Ing. H. Š. – projektantkou, dne 16. 3. 2021 žádost o společné povolení přístavby skleníků (SO 01) a retenční akumulární nádrže (SO 02). Dle žádosti o společné povolení jde o zemědělskou stavbu, která má být využívána pro zemědělskou výrobu jako skleník pro pěstování květin a zeleniny. Přístavba skleníků je rozdělena na tři části, přičemž část B a C leží na pozemku parc. č. Xa (nezastavěné území, plocha NZ), retenční nádrž leží na pozemku parc. č. Xb (zastavěné území, plocha VZ) a část A zasahuje na oba zmíněné pozemky. Podle průvodní zprávy k projektu ke stavebnímu povolení jde o stavbu trvalou. Podle technické zprávy k architektonicko-stavebnímu řešení mají být v části A a B pěstovány rostliny v kontejnerech, které budou uloženy přímo na ornici (dle projektu se ve stavbě má nacházet jen menší část zpevněných manipulačních ploch, na zbytku má být ponechána toliko zarovnaná ornice), v části C má být použita technologie pěstování na pěstebních stolech.

12. Žalobkyně byla vyrozuměna o zahájení společného řízení oznámením ze dne 5. 5. 2021, na základě kterého podala dne 13. 5. 2021 ke stavebnímu záměru vyjádření. V něm uvedla, že se nejedná o stavbu podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť nejde o stavby vyjmenované v § 3 písm. f) vyhlášky o požadavcích. Své stanovisko o nesouladu záměru s územním plánem žalobkyně zopakovala též dne 8. 6. 2021 při ústním jednání spojeném s místním šetřením.
13. Dne 15. 3. 2021 vydal Městský úřad Lysá nad Labem jako vodoprávní úřad závazné stanovisko, podle kterého je záměr výstavby retenční nádrže přípustný. Dne 28. 6. 2021 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým stavební záměr schválil. Žalobkyně proti němu podala odvolání, ve kterém argumentovala v podstatě shodně jako v žalobě. Žalovaný dne 3. 11. 2021 potvrdil postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu koordinované závazné stanovisko (dále jen „potvrzení závazného stanoviska“), o čemž byla žalobkyně vyrozuměna dne 10. 11. 2021. Proti obsahu potvrzení závazného stanoviska žalobkyně brojila podáním ze dne 16. 11. 2021. Žalovaný si od zpracovatele potvrzení závazného stanoviska vyžádal interní stanovisko, které následně převzal do odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 3. 12. 2021.

Posouzení žaloby soudem

Zastoupení stavebníka

14. Soud úvodem uvádí, že v soudním řízení správním se poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům oprávněných osob (zde žalobkyně).
15. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na *svých* právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
16. Žalobkyně namítá, že neurčitou formulací plné moci ze dne 10. 8. 2020 byla dotčena její práva tím, že bylo vedeno řízení bez řádné identifikace žadatele, resp. jeho zmocněnce.
17. Soud konstatuje, že součástí spisu je plná moc ze dne 10. 8. 2020, kde je za zmocnitele označen stavebník, zastoupený jednatelem Ing. T. V., a za zmocněnce společnost STAMAT, zastoupená projektantkou Ing. H. Š. Je v ní uvedeno: „*Zplnomocňuji **zástupce** firmy [STAMAT], aby zastupoval [stavebníka] při vyřízení žádosti o společné povolení (sloučené územní rozhodnutí a stavební povolení) včetně vyřízení závazných stanovisek a přebírání písemností k projektu: „Přístavba skleníků MONTANO“.*“
18. S ohledem na zřetelné označení společnosti STAMAT jakožto zmocněnce firmou, sídlem, identifikačním číslem a ID datové schránky a s ohledem na tzv. teorii fikce právnických osob, podle které právnická osoba není způsobilá k vlastnímu právnímu jednání, neboť sama o sobě nemá vlastní rozum a vůli a jedná prostřednictvím svých zástupců (fyzických osob), je zcela zřejmé, že vůlí stavebníka bylo zmocnit společnost STAMAT, přičemž bylo jisté, že ta bude jednat prostřednictvím svých zástupců.
19. Podle § 574 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je na právní jednání třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné.

20. Soud má proto za to, že plná moc ze dne 10. 8. 2020 je řádným průkazem zmocnění pro společnost STAMAT.
21. Ve spise stavebního úřadu byla ostatně založena i plná moc ze dne 2. 11. 2020 v podstatě shodného znění, jež je formulovaná následovně: „Zplnomocňuji firmu [STAMAT], aby zastupovala [stavebníka] při vyřízení žádosti o společné povolení (sloučené územní rozhodnutí a stavební povolení) včetně vyřízení závazných stanovisek a přebírání písemností k projektu: ‚Přístavba skleníků MONTANO‘.“
22. Žádost o stavební povolení je podepsána Ing. Švorcovou, u jejíhož podpisu je otisk razítka STAMAT. V oznámení o zahájení řízení ze dne 5. 5. 2021 je žadatel označen jako stavebník, kterého zastupuje STAMAT. I z protokolu o průběhu ústního jednání ze dne 8. 6. 2021 vyplývá, že se jej zúčastnila jak žalobkyně, tak též Ing. H. Š. (za společnost STAMAT) a současně i Ing. T. V., který je jednatelem stavebníka. Ten ostatně žalobkyni „důrazně upozornil, že za případné obstrukce, které povedou ke škodám firmy, bude firma žádat náhradu vzniklých škod“. Žalobkyně tedy nemohla mít sebemenších pochyb o tom, kdo je žadatelem o stavební povolení a kdo jej zastupuje a její práva nebyla obsahem plných mocí nikterak dotčena.
23. Žalobní bod není důvodný.

Přejatá stanoviska a podklady

24. Žalobkyně namítá, že se správní orgány samy nevypořádaly s jejími námitkami a citovanou judikaturou a jen zkopírovaly obsah metodického sdělení a závazných stanovisek. Je nutno jí přisvědčit v tom, že správní orgány skutečně výslovně na uvedenou judikaturu nijak nereagovaly. Nelze však mít za to, že by byla jejich rozhodnutí a závazná stanoviska (jen proto) nepřezkoumatelná. Z jejich obsahu je zřejmý právní názor, který správní orgány zastávaly, do té míry, že jej soud je schopen níže rozebrat a korigovat. Ačkoliv by bylo vhodnější, aby správní orgány vyložily, proč konkrétně považují jednotlivá rozhodnutí správních soudů za neaplikovatelná, předložily srozumitelný konkurenční systém argumentace, založený především na metodickém sdělení. To ovšem neznamená, že věc neposoudily. Není povinností správních orgánů reagovat na každý dílčí argument vznesený účastníkem, neboť plně postačuje, pokud své rozhodnutí vystavějí na ucelené a konzistentní argumentaci podporující jejich závěry. Správním orgánům přísluší věc posoudit a toto posouzení odůvodnit, což učinily.
25. Samotné metodické sdělení není závazným podkladem. V daném případě z něj vycházely především dotčené orgány, které na jeho argumentaci postavily závazná stanoviska. Námitky proti formě metodického sdělení však soud považuje za zcela liché, neboť není rozhodující, kdo je původcem obsažené argumentace, jelikož jejím převzetím ji správní orgány přejaly za svou. Rozhodující je jen to, zda je takto přejatá argumentace správná. Soud přesto pro úplnost uvádí, že metodické sdělení ve spise obsahuje hlavičku Ministerstva pro místní rozvoj a je označeno číslem jednací (MMR-33813/2017-81) a datem vydání (8. 8. 2017). Jméno a podpis vyhotovitele skutečně neobsahuje. Aniž by to bylo pro rozhodnutí ve věci podstatné, sděluje soud nad rámec nutného odůvodnění, že metodické sdělení je dohledatelné na webových stránkách¹ Ústavu územního rozvoje, jakožto přímo řízené organizace v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Jeho úkolem

¹ Viz <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4633> a <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/50-velkokapacitni-skleniky-2017-08-08.pdf>

je poskytovat odborné zázemí a pomoc při výkonu vybraných kompetencí, které zřizovateli přísluší (viz např. obsah zřizovací listiny ve zveřejněné výroční zprávě²). To je v souladu s § 11 odst. 2 a 3 stavebního zákona, podle kterého Ministerstvo pro místní rozvoj zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků územního plánování, urbanismu, architektury a poznatků stavebně technických, jakož i veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví, zejména v ochraně životů a zdraví, v péči o životní prostředí a v ochraně kulturního, archeologického a přírodního dědictví. Podle odst. 3 písm. a) ministerstvo může zřídit organizační složku státu, která řeší koncepční otázky teorie a praxe v oboru územního plánování a stavebního řádu, urbanismu a architektury.

26. Naproti tomu závazná stanoviska závazným podkladem pro rozhodování správních orgánů jsou.
27. Podle § 149 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný 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. 2 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. Podle odst. 7 věty první 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.
28. Dotčené orgány mají v řízeních podle stavebního zákona postavení *sui generis*. Podstatou tohoto postavení je na jedné straně odborná pomoc stavebnímu úřadu, který řízení vede, na straně druhé ochrana veřejných zájmů, které jsou svěřeny do jejich působnosti. Dotčené orgány chrání veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, o nichž stavebnímu úřadu nepřísluší rozhodovat, neboť v těchto otázkách není vybaven odpovídající odbornou kvalifikací (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS).
29. Správní orgány tedy nemohly rozhodné otázky posoudit jinak, než orgány dotčené. Stavební úřad postupoval správně, převzal-li obsah koordinovaného závazného stanoviska do svého odůvodnění. I pokud by v rámci potvrzení závazného stanoviska nebyly vypořádány všechny odvolací námitky žalobkyně, nemohl by žalovaný nahradit jeho chybějící skutkovou úvahu svou úvahou vlastní, protože k tomu není odborně způsobilý. Jak sice uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS, odvolací správní orgán „měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil“. V tomto žalobním bodu však žalobkyně nikterak konkrétně nenamítá odvolací námitky, které snad nebyly vypořádány, a úkolem soudu není je vyhledávat. Byť lze mít výhrady k rozsahu reprodukce potvrzení závazného stanoviska v napadeném rozhodnutí, za podstatný lze považovat fakt, že

² <http://www.uur.cz/images/7-ustav-uzemniho-rozvoje/vyrocní-zpravy/2021/01-02-vyrocní-zprava-2021-kapitoly-1-4.pdf>

žalobkyně byla s jeho obsahem před vydáním napadeného rozhodnutí seznámena a vyslovila proti jeho obsahu výhrady, ke kterým se napadené rozhodnutí vyjadřuje.

30. Pokud však jde toliko o námitku, že se správní orgány spolehly na závazná stanoviska, aniž by učinily vlastní úvahu, i NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2020, č. j. 4 As 26/2020-39, uvedl, že „za řádné vypořádání (...) námitek (lze) považovat reprodukování jejich posouzení v potvrzujícím závazném stanovisku (nadřízeného orgánu). Stěžovatel správně uvádí, že věcné posouzení (...) námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska mu nepřislouží, naopak, pokud by obsah závazného stanoviska posuzoval sám, zatížil by řízení (...) podstatnou vadou (srov. též rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že je nadbytečné, aby v napadeném rozhodnutí o [opravném prostředku] zaujímal vlastní stanovisko k jím reprodukovanému posouzení (...) námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany nadřízeného orgánu (...). Požadavek městského soudu, že napadené rozhodnutí, aby dostalo požadavku přezkoumatelnosti, muselo obsahovat vlastní hodnocení těchto rozkladových námitek ze strany orgánu rozhodujícího o rozkladu, tedy není správný.“
31. Správní orgány tedy neporušily žalobkyní odkazovaný § 94n odst. 4 věty první stavebního zákona, podle nějž námitky stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Stavební úřad si pro daný stavební záměr vyžádal závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona, které obdržel. Tím byla autoritativně vyřešena předběžná otázka souladu stavebního záměru s územně plánovací dokumentací. Pro jakékoliv samostatné posuzování této otázky stavebním úřadem již nebyl žádný prostor.
32. Žalobní bod směřující proti způsobu vypořádání námitek za užití závazných stanovisek a metodického sdělení tedy není důvodný.

Stavby v nezastavěném území

33. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze v nezastavěném území **v souladu s jeho charakterem** umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze **pro zemědělství**, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. **Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.**
34. Z uvedeného plyne, že v nezastavěném území lze umisťovat pouze taxativně vyjmenované kategorie staveb, zařízení a jiných opatření, a to navíc pouze pokud jsou v souladu s charakterem území (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2019, č. j. 3 As 312/2017-26). Nepostačuje, je-li stavba formálně označena jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stavebního zákona v nezastavěném území umisťovat, ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-

36, obdobně též žalobkyní citovaný rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, bod 19).

35. Další žalobkyní citovaný rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 As 89/2017-38, bod 22, který se jinak týká částečně odlišné procesní situace (šlo o žalobu proti zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby), vykládá pojem „stavby pro zemědělství“ za pomoci § 3 písm. f) vyhlášky o požadavcích. Stavbou pro zemědělství se podle tohoto ustanovení rozumí 1. *stavba pro hospodářská zvířata, tj. stavba nebo soubor staveb pro zvířata k chovu, výkrmu, práci a jiným hospodářským účelům*, 2. *doprovodná stavba pro hospodářská zvířata, tj. stavba pro dosoušení a skladování sena a slámy, stavba pro skladování chlévské mrvy, hnoje, kejdy, močůvky a hnojůvky, stavba pro skladování tekutých odpadů a stavba pro konzervaci a skladování siláže a silážních šťáv*, 3. *stavba pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby*, 4. *stavba pro skladování minerálních hnojiv*, 5. *stavba pro skladování přípravků a prostředků na ochranu rostlin*, 6. *příruční sklad, stavba, část stavby nebo oddělená místnost určená pro skladování přípravků a prostředků na ochranu rostlin o maximální přípustné hmotnosti do 1 000 kg přípravků a prostředků na ochranu rostlin*. Soud se s tímto způsobem výkladu neztotožňuje. Vyhláška o požadavcích stanoví technické požadavky na stavby, které náleží do působnosti obecných stavebních úřadů (srov. její § 1 odst. 1). Požadavky na (některé) stavby pro zemědělství jsou řešeny v § 50 až 53a této vyhlášky. Definice uvedené v § 3 jsou zavedeny pro účely této vyhlášky a jejich účelem není (a s ohledem na nižší právní sílu vyhlášky bez výslovného zmocnění ani nemůže být) výklad ustanovení stavebního zákona. Podle názoru soudu není vyloučeno, aby stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona byla též stavba, která není vyjmenována v § 3 písm. f) vyhlášky o požadavcích.
36. Přesto je nutno chápat možnost zástavby nezastavěného území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona jako výjimku a vykládat ji restriktivně s ohledem na účel, pro který je tato výjimka zavedena.
37. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona totiž územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí *přírodní*, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. *Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.* Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.
38. S ohledem na stavebním zákonem akcentovanou ochranu krajiny a nezastavěného území lze výjimečně připustit umístování staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona tehdy, pokud je jejich umístění zde nutné, tedy není možné nebo účelné je umísťovat mimo nezastavěné území, popř. využití nezastavěného území pro jeho primární účel podporují: např. stavby pro lesnictví mimo les postrádají významu; těžit nerosty je možné jen tam, kde se nacházejí; cyklostezky a turistická informační centra mají pro účely rekreace a cestovního ruchu význam právě především ve volné krajině.
39. Stejnou optikou je nutno vykládat okruh zemědělských staveb přípustných v nezastavěném území. Nejde o jakoukoliv stavbu budovanou za zemědělským či chovatelským účelem, resp. nejde o jakoukoliv stavbu sloužící rostlinné či živočišné výrobě. Smyslu a účelu § 18 odst. 5 stavebního zákona vyhovují jen takové zemědělské stavby, které samy umožňují využívání zemědělské půdy pro pěstování plodin (tedy např.

skleník v běžném chápání, tj. stavba pro zastřešení *v zemi rostoucích* plodin světlo propouštějícím materiálem) nebo pro chov hospodářských zvířat (zejm. pastvu), nebo které takový primární účel podporují [např. pro skladování krmiv, hnojiv, produktů rostlinné výroby a další stavby uvedené v § 3 písm. f) vyhlášky o požadavcích].

40. Je nesporné, že územní plán žalobkyně v ploše NZ stavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona výslovně nevylučuje. Naopak je výslovně připouští jen v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území. Tyto podmínky stanovuje implicitně ve veřejném zájmu na ochraně nezastavěných a případně též zvláště chráněných území. Připouští-li stavební zákon výslovně, že obec může v územním plánu umístování staveb podle § 18 odst. 5 vyloučit, může je nepochybně i omezit podmínkami. Opačným výkladem by bylo zasaženo do ústavně garantovaného práva obce na samosprávu ve vztahu k regulaci jejího území.
41. Správní orgány se tedy měly zabývat tím, zda stavební záměr:
 - a) je skutečně stavbou pro zemědělství ve výše soudem vyloženém smyslu,
 - b) je v souladu s charakterem území,
 - c) je zřizován v rozsahu nezbytně nutném,
 - d) nelze při zachování efektivity zřídit v rámci zastavěného území,
 - e) nenaruší významným způsobem zvláště chráněná území a
 - f) zda veřejný zájem na jeho provozování převažuje veřejný zájem na ochraně nezastavěného území.
42. Metodické sdělení vychází z § 2e odst. 3 písm. a) zákona č. 252/1997 Sb. o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého se za zemědělskou výrobu považuje rostlinná výroba včetně chmelářství, ovocnářství, vinohradnictví a pěstování zeleniny, hub, okrasných rostlin, léčivých a aromatických rostlin s výjimkou pěstování konopí pro léčebné použití a vědecké účely, rostlin pro technické a energetické užití na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu, popřípadě provozovaná bez pozemků. Jelikož účelem skleníků je pěstování zeleniny, ovoce a okrasných rostlin, jde dle něj o stavbu pro zemědělskou výrobu dle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Stejnou argumentaci převzalo i potvrzení závazného stanoviska, na které odkazuje napadené rozhodnutí.
43. S uvedeným výkladem soud v obecné rovině souhlasí (byť je uvedené nutno vnímat též s rezervou, neboť z hlediska ochrany nezastavěného území například není důvod, aby za zemědělskou výrobu nebylo považováno rovněž pěstování konopí pro léčebné použití a vědecké účely). Správní orgány však opomněly reagovat na odvolací námitku žalobkyně, která namítala, že záměr pro zemědělskou činnost nikterak nevyužívá ornou půdu. Jak soud uvedl výše, je toho názoru, že v nezastavěném území je možné umísťovat jako stavby pro zemědělství jen takové stavby, které jsou pro využívání (obdělávání) zemědělské půdy v daném místě potřeba. Správní orgány se tedy neměly spokojit s tím, že je stavba formálně označena jako skleník, ale měly zkoumat, zda bude skutečně sloužit k zemědělskému využívání půdy (buď přímo v místě stavby, nebo jako podpora využívání zemědělské půdy okolní). S ohledem na projektovou dokumentaci, podle které minimálně v části stavebního záměru mají být rostliny produkovány na pěstebních stolech nad ornicí, tj. bez kontaktu s půdou, může mít žalobkyně skutečně oprávněné pochybnosti o tom, zda je zemědělská půda v daném případě jakkoliv využívána, tedy zda jde o záměr, který není možné realizovat kdekoli jinde v zastavěném území. Soud nevylučuje, že tyto pochybnosti

mohou být dalším zjišťováním skutkového stavu či argumentací rozptýleny, žádné vysvětlení v tomto směru však napadené rozhodnutí skutečně neobsahuje. Je tomu tak i přes to, že žalobkyně uvedený argument vznesla již v odvolání.

44. Koordinované závazné stanovisko k souladu s územně plánovací dokumentací uvedlo, že jde o rozšíření stávajících skleníků a nejedná se tedy o nový cizorodý prvek v území. Dospělo tedy implicitně k závěru, že je stavební záměr v souladu s charakterem území. Uvedlo též, že územní plán ve veřejném zájmu výslovně nevylučuje stavby dle § 18 odst. 5, a tak je nutno je považovat za přípustné. Potvrzení závazného stanoviska, na které odkazuje napadené rozhodnutí, tuto argumentaci přejalo s tím, že stavební záměr funkčně a prostorově navazuje na stávající stavbu. K podmínce souladu s charakterem území dodalo bez výslovné vazby na konkrétní stavební záměr obecné tvrzení (soudem zkráceno), že souladem s charakterem území se rozumí funkční vazba nových staveb na stávající způsoby využití, které se umístěním a realizací stavby podstatně nemění, tedy skutečnost, že nové stavby budou sloužit některému oboru činnosti již provozované v dotčené ploše nezastavěného území (např. zemědělství). Správní orgány tedy pochybily, pokud vztáhly posuzování otázky charakteru území toliko k existujícím stavbám, které se však nachází v území zastavěném. Jejich úkolem bylo posoudit stávající charakter nezastavěného území, což neučinily. Pokud výše uvedeným neurčitým postulátem citovaným z potvrzení závazného stanoviska a převzatým z metodického sdělení mělo být myšleno, že postačí, pokud na stavebním pozemku v nezastavěném území byla dříve též provozována (jakákoliv) zemědělská činnost, pak dřívější využívání dotčeného pozemku nikterak nevyplývá ze správního spisu, a především jde o značné zjednodušení. Jde totiž především o posouzení otázky, zda nebude umístěním stavebního záměru na pozemek v nezastavěném území podstatně změněn celkový charakter nezastavěného území v daném širším okolí jako celku, přičemž je nutno se zabývat konkrétními dopady stavebního záměru na stávající podobu nezastavěného území.
45. Stejně tak dotčené orgány územního plánování nikterak nezkoumaly naplnění dalších podmínek uvedených v územním plánu žalobkyně [jak jsou uvedeny výše v bodě 41 pod písm. c), d) a e)].
46. Napadené rozhodnutí je tedy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a jeho závěry zároveň nemají oporu ve správním spise.

Stavby v zastavěném území

47. Jak uvádí závazné stanovisko, územní plán žalobkyně v ploše VZ umožňuje jako hlavní využití plochy a objekty zemědělské výroby a jako přípustné využití skleníky a jiné *dočasné stavby* pro zemědělskou produkci, stejně jako *technickou infrastrukturu*. Uvádí též, že akumulční nádrž bude umístěna v ploše VZ a skleníky jsou již v této ploše stabilizované a záměr je jejich rozšířením. Uvedenou argumentaci přebralo prvostupňové rozhodnutí, které tvoří s napadeným rozhodnutím jeden celek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Lze z ní implicitně dovodit, že správní orgány považují nádrž za technickou infrastrukturu související s hlavní stavbou skleníků, které jsou na ploše VZ přípustné jakožto objekty zemědělské výroby, případně jako výslovně uvedené skleníky. Ty jsou však v územním plánu uvedeny ve spojení s jinými *dočasnými* stavbami, z jazykového výkladu by se tedy skutečně mohlo podávat, že územní plán povoluje toliko dočasné stavby skleníků.

48. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 29, NSS uvedl, že „v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.“
49. Soud nemá sebemenší pochybnost o tom, že skleníky vyhovují regulativu VZ jakožto objekty zemědělské výroby. Na rozdíl od situace v nezastavěném území zde absentuje výše akcentovaná výjimečnost povolování zemědělských staveb a nutnost jejich provázanosti s primární produkční funkcí zemědělské půdy. Proto bez ohledu na to, zda je při tom využívána ornice, je ve vztahu k zastavěnému území nepochybné, že účelem objektů je rostlinná výroba, a tak jde pro účely výkladu územního plánu žalobkyně o objekt zemědělské výroby. Odkaz na skleníky uvedené v přípustném využití regulativu soud chápe toliko jako podpůrný a do jisté míry nadbytečný. Přesto uvádí, že nenachází rozumný důvod pro čistě formalistický výklad, podle kterého by územní plán žalované povoloval skleníky toliko jako stavby dočasné. Proto, byť územní plán formuluje regulativ poněkud nejasně, se přiklání k názoru, že je v ploše VZ přípustné umisťovat skleníky i jako stavby trvalé.
50. Soud dodává, že mu též není zřejmé, jakým způsobem by z metodického sdělení (ač nejde o závazný podklad pro rozhodování správních orgánů) mělo vyplývat, že skleníky musí být stavbami dočasnými.
51. Pokud jde o retenční akumulární nádrž dešťových vod, nemá soud proti jejímu podřazení pod technickou infrastrukturu též žádných výhrad, žádné ostatně neuvádí ani žalobkyně. V této souvislosti soud analogicky poukazuje na § 2 odst. 1 písm. m) bod 2 stavebního zákona, který pod pojem technické infrastruktury pro účely tohoto zákona řadí vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například *vodovody, vodojemy, kanalizace*, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu.
52. Tento žalobní bod tedy důvodný není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

53. Vzhledem k tomu, že soud shledal vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
54. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány v dalším řízení vázány právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku. V dalším řízení žalovaný vyžádá nové přezkoumání koordinovaného závazného stanoviska. Dotčený orgán je povinen postupovat v souladu se závěrem soudu a ve smyslu výše uvedeného odůvodnění především přezkoumatelným způsobem posoudit soulad stavebního záměru s podmínkami § 18 odst. 5 stavebního zákona ve spojení s regulativy územního plánu žalobkyně v nezastavěném území (viz zejm. bod 41 tohoto rozsudku). Stávající potvrzení závazného stanoviska není způsobilé vyvolávat právní účinky.

55. Jelikož soud o věci rozhodl meritorně, nezabýval se opakovaným návrhem žalobkyně na přiznání odkladného účinku ze dne 17. 7. 2022, ve kterém namítala mimo jiné to, že dochází k zemním pracím v rozporu se stavebním povolením, které znehodnocují ornici v rozsahu větším, než se dle napadeného rozhodnutí předpokládalo. Stavebník tvrzení žalobkyně popřel. Soud k tomu uvádí toliko to, že rozhodoval podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí a následující vývoj nemohl zohlednit. Z toho důvodu též neprovedl nově navržené důkazy časově se vztahující k červenci 2022. Je úkolem stavebního úřadu, popř. orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, aby z tvrzení žalobkyně, pokud se ukážou jako pravdivá, vyvodil patřičné důsledky.
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. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a soud jí proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1000 Kč a dále náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci žalobkyně náleží odměna za dva a půl úkonu právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) a odst. 2 písm. a) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, opakovaný návrh na přiznání odkladného účinku) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Výše odměny tak celkem činí 7 750 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato osoba je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení též náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je tato právnická osoba povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z částky 8 650 Kč (1 816,50 Kč). Žalovaný tak je povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 14 466,50 Kč, a to do 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, užitý na základě § 64 s. ř. s.).
57. Osobě zúčastněné na řízení může podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout právo na náhradu nákladů řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 5. srpna 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu