



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka a ve věci

žalobkyně/

navrhovatelky: **MONTANO VALTR, s.r.o.**

sídlem Semice 329, 289 17 Semice

zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Sedláčkem, LL.M.

sídlem Italská 2581/67, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti osoby

zúčastněné na řízení/

proti odpůrkyni: **obec Ostrá**

sídlem Ostrá 172, 289 22 Ostrá

zastoupená advokátem Mgr. Davidem Satkem

sídlem Na Příkopě 1047/17, 110 00 Praha 1

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 20. 12. 2023, č. j. 158465/2023/KUSK,
a o **návvrhu na zrušení části opatření obecné povahy** – Územního plánu Ostrá, vydaného
usnesením Zastupitelstva odpůrkyně ze dne 8. 12. 2015, č. 7/12,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2023, č. j. 158465/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 21 694,5 Kč, a to k rukám jejího zástupce JUDr. Vojtěcha Sedláčka, LL.M., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy se zamítá.
- V. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Satke, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda mělo být vydáno společné povolení na „*stavební úpravy a přístavbu skleníků Ostrá*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X (dále jen „*stavební záměr*“). Přezkoumává přitom jednak zákonnost rozhodnutí žalovaného, jímž byla žádost o vydání společného povolení zamítnuta pro rozpor s územním plánem obce Ostrá. V rámci incidenčního přezkumu současně posuzuje zákonnost příslušné části tohoto územního plánu, která byla při zamítnutí žádosti užita [srov. § 101a odst. 1 větu druhou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“)].
2. Touto věcí se soud zabývá již potřetí. Poprvé soud rozhodl zrušujícím rozsudkem ze dne 5. 8. 2022, č. j. 43 A 7/2022-73 (dále jen „*první rozsudek*“). Proti prvnímu rozsudku nebyla podána kasační stížnost. Napodruhé soud rozhodl opět zrušujícím rozsudkem ze dne 11. 9. 2023, č. j. 59 A 8/2023-65 (dále jen „*druhý rozsudek*“). Řízení o kasační stížnosti proti druhému rozsudku Nejvyšší správní soud (dále jen „*NSS*“) zastavil usnesením ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 182/2023-23, pro zpětvzetí kasační stížnosti.

II. Dosavadní průběh řízení

3. Žalobkyně (vystupující v tomto řízení současně v postavení navrhovatelky, dále jen „*žalobkyně*“) požádala dne 16. 3. 2021 Městský úřad Lysá nad Labem (dále jen „*stavební úřad*“) o vydání společného povolení ke stavebnímu záměru podle § 94p odst. 1 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 měl podle projektové dokumentace zahrnovat přístavbu skleníků pro pěstování květin a zeleniny o celkové ploše 32 907 m² (SO 01) a retenční akumulární nádrž na dešťovou vodu o ploše 3 043 m² (SO 02). Přístavba skleníků je rozdělena na tři části, přičemž části B a C se nacházejí na pozemku parc. č. XA [nezastavěné území, plocha zemědělská NZ (dále jen „*plocha NZ*“)], retenční nádrž leží na pozemku parc. č. XB [zastavěné území, plocha výroby a skladování – výroba zemědělská VZ (dále jen „*plocha VZ*“)]. Část A přístavby skleníků zasahuje na oba zmíněné pozemky. Podle průvodní zprávy jde o stavbu trvalou. Podle souhrnné technické zprávy mají být v části A a B pěstovány rostliny v kontejnerech, které budou uloženy přímo na ornici (dle projektu se má ve stavbě 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.

4. Městský úřad Lysá nad Labem, odbor výstavby a životního prostředí, vydal dne 19. 10. 2020 koordinované závazné stanovisko, č. j. MULNL-OVŽP/74129/2020/Ros/KS/20-43 (dále jen „**závazné stanovisko ze dne 19. 10. 2020**“), podle kterého je stavební záměr z hlediska územního plánování přípustný, pokud bude do projektové dokumentace doplněn nový návrh trasování komunikace a stromořadí Montano, jak požaduje *Koncepční studie pro místo a krajinu v obci Ostrá*.
5. Obec Ostrá (vystupující v tomto řízení současně v postavení osoby zúčastněné na řízení a odpůrkyně, dále jen „odpůrkyně“) s přístavbou skleníků v rozsahu části B a C nesouhlasila s odůvodněním, že tato přístavba odporuje regulativům územního plánu pro plochy NZ. Podle odpůrkyně se nejedná o zemědělskou stavbu ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona, resp. ve smyslu § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (dále jen „vyhláška o požadavcích“). Ve skutečnosti jde o výrobní haly (byť s nezpevněným povrchem), které nevyužívají ornou půdu, ale pouze zabírají danou plochu (stanovisko ze dne 8. 12. 2020, vyjádření ze dne 13. 5. 2021, vyjádření při ústním jednání konaném dne 8. 6. 2021).
6. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 6. 2021, č. j. MULNL-OVŽP/46564/2021/Šla (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), povolil stavební záměr (*stavební úřad ve výrokové části zmínil i pozemek parc. č. 1263/6, na kterém se však stavební záměr podle projektové dokumentace nenachází – pozn. soudu*). Odpůrkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný – poté, co si obstaral potvrzení závazného stanoviska ze dne 19. 10. 2020 – zamítl rozhodnutím ze dne 3. 12. 2021, č. j. 150188/2021/KUSK.
7. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2021 podala odpůrkyně správní žalobu. Soud prvním rozsudkem toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud shledal, že správní orgány při povolení stavebního záměru dostatečně nezkontrolovaly splnění regulativů územního plánu pro plochy NZ, ani zda se v dané části záměru skutečně jedná o zemědělskou stavbu podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. V povolení části záměru nacházející se v zastavěném území, tedy na pozemku parc. č. XB zařazeném mezi plochy VZ, soud neshledal žádné pochybení.
8. V dalším řízení nadřízený dotčený orgán územního plánování opětovně potvrdil závazné stanovisko ze dne 19. 10. 2020. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 16. 1. 2023, č. j. 008206/2023/KUSK, odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil s tím, že stavební záměr je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.
9. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2023 podala odpůrkyně další správní žalobu. Soud i druhým rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť správní orgány v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. nerespektovaly závazný právní názor vyslovený v prvním rozsudku a řádně se nezabývaly tím, zda je stavební záměr v souladu s příslušnými regulativy územního plánu pro plochy NZ.
10. Po vrácení věci k dalšímu řízení nadřízený dotčený orgán územního plánování závazným stanoviskem ze dne 25. 10. 2023, č. j. 128587/2023/KUSK (dále jen „**závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023**“), změnil závazné stanovisko ze dne 19. 10. 2020 tak, že záměr je z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování nepřípustný, byť v části nacházející se na ploše VZ shledal záměr přípustným. Stavební záměr však dle nadřízeného dotčeného orgánu

odporuje územnímu plánu v části nacházející se ploše NZ, a to konkrétně regulativu na podmíněně přípustné využití těchto ploch pro „stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 [stavebního zákona] v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území.“ Stavební záměr totiž nevyhovuje požadavku na „nezbytně nutný“ rozsah. Z projektové dokumentace pouze vyplývá, že dispoziční uspořádání SO 01 určeného k pěstování rostlin „vychází z požadavků investora na chod provozu“. Z ničeho však nevyplývá, že by požadavky investora byly koncipovány pouze v nezbytně nutném rozsahu. Vzhledem k nesplnění tohoto požadavku dále dotčený orgán konstatoval, že „umístění předmětného záměru v nezastavěném území navrženým způsobem nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně předmětného zastavěného území.“ Ostatní požadavky územního plánu považoval dotčený orgán za splněné, a to včetně souladu stavebního záměru s charakterem území, neboť nedaleko se nacházejí skleníky na pozemcích „parc. č. 33/6 a 33/7“ v katastrálním území Lysá nad Labem. K souladu stavebního záměru s hlavním využitím plochy NZ jako orné půdy a travního porostu nadřazený dotčený orgán uvedl, že „plocha na pozemku pa[r]c. č. XA odpovídá převažující většinou hlavnímu [sic!],“ a proto je „podmínka splněna“.

11. Žalobkyně se závěry závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 nesouhlasila a podala k Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k jeho přezkumu (podnět ze dne 30. 11. 2023). Podle žalobkyně je třeba kritérium nezbytného rozsahu stavebního záměru posuzovat měřítkem efektivity „jak v hranicích minimálního rozsahu, tak ale i maximálního“. Stavební záměr nemá být realizován na celém pozemku parc. č. XA, ale pouze na jeho části. Omezené využití pozemku je odůvodněno jednak ochranným pásmem vedení vysokém napětí, jednak vazbou na zázemí stávajícího hlavního skleníku tak, aby bylo dostatečně efektivně využita jeho technologická struktura a „nevznikla potřeba jakéhokoli dalšího technologického vybavení“ (str. 7 vyjádření ze dne 22. 11. 2023). V návaznosti na toto vyjádření žalobkyně setrval nadřazený dotčený orgán na svém stanovisku, že stavební záměr nesplňuje regulativy pro podmíněně přípustné využití ploch NZ (vyjádření ze dne 19. 12. 2023, č. j. 157292/2023/KUSK).
12. S ohledem na negativní závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023 následně žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 12. 2023, č. j. 158465/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že žádost o společné povolení na stavební záměr zamítl.

III. Obsah podání účastníků

13. Žalobkyně spojila žalobu proti napadenému rozhodnutí s návrhem na zrušení územního plánu obce Ostrá, a to v části stanovující podmínky pro využití ploch NZ v rozsahu jejího pozemku parc. č. XA. Konkrétně žalobkyně požaduje zrušení regulativu pro podmíněně přípustné využití těchto plochy ve znění „v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území.“ Současně navrhuje, aby soud podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumal zákonnost závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023, které bylo podkladem napadeného rozhodnutí.
14. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nezákonného a vnitřně rozporného závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023. Žalovaný se v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů nezabýval úplností, určitostí a srozumitelností tohoto závazného stanoviska, ani tím, zda se nadřazený dotčený orgán nedopustil skutkového nebo právního pochybení. Na vady závazného stanoviska přitom žalobkyně upozornila

žalovaného již ve vyjádření ze dne 22. 11. 2023. Vzhledem k tomu je napadené rozhodnutí nezákonné.

15. Vnitřní rozpornost závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 spatřuje žalobkyně v tom, že pokud převážná část pozemku parc. č. XA odpovídá hlavnímu využití pro plochy NZ, neměl se již nadřízený dotčený orgán zabývat splněním podmínek jejího podmíněně přípustného využití. Ze závazného stanoviska navíc ani nevyplývá, k jaké části stavebního záměru se zkoumání regulativů pro plochy NZ vztahuje.
16. Žalobkyně dále pokládá za nepřezkoumatelné úvahy žalovaného, resp. nadřízeného dotčeného orgánu, o rozporu stavebního záměru s územním plánem. Nadřízený dotčený orgán sice připustil, že stavební záměr nelze umístit v jiných zastavitelných plochách. Přesto uzavřel, že nebyl prokázán požadavek na realizaci záměru v „nezbytně nutném“ rozsahu, aniž by tento neurčitý právní pojem vyložil a zohlednil argumentaci žalobkyně uplatněnou v průběhu správního řízení. Nadřízený dotčený orgán při posouzení tohoto kritéria vůbec nevzal v potaz okolnosti daného případu a pouze odkázal na odst. 33 druhého rozsudku. Tím nadřízený dotčený orgán porušil § 2 odst. 1 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
17. Navazující (incidenční) návrh na zrušení části územního plánu odůvodňuje žalobkyně tím, že územní plán byl vydán v rozporu se zákonem, neboť ji zkracuje na jejím vlastnickém právu. Příslušné regulativy územního plánu pro plochy NZ jsou zcela neurčité a dávají správním orgánům prostor pro libovůli při umísťování staveb mimo zastavěné území. Míra neurčitosti pojmů „v rozsahu nezbytně nutném“ a „při zachování efektivity“ dosahuje takové intenzity, že ji nelze vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem překlenout.
18. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. S odkazem na odst. 33 druhého rozsudku žalovaný zdůraznil, že vymezení rozsahu stavebního záměru je pouze v rukou stavebníka jakožto žadatele o společné povolení. Žalobkyně přitom v průběhu správního řízení nijak nespécifikovala, zda byla splněna podmínka nezbytného rozsahu stavebního záměru, ani neodůvodnila, proč by záměr nemohl být realizován na volných plochách v rámci zastavěného území.
19. Odpůrkyně pokládá návrh na zrušení napadené části napadeného územního plánu za nedůvodný. Výkladem příslušného regulativu pro plochy NZ se již zabýval soud v prvním i druhém rozsudku. Podle odpůrkyně tento regulativ zcela vyhovuje § 18 odst. 5 stavebního zákona, který umožňuje umístění staveb v nezastavěném území toliko ve výjimečných případech. K žalobě proti napadenému rozhodnutí z pozice osoby zúčastněné na řízení uvádí, že stavební záměr nesplňoval ani další regulativy pro NZ, neboť (i.) se nejedná o zemědělskou stavbu, tj. skleník v běžném slova smyslu, nýbrž o výrobní halu nevyužívající zemědělskou půdu, (ii.) jeho umístění odporuje charakteru daného území, a (iii.) zároveň neexistuje žádný veřejný zájem na jeho provozování. Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí plně respektoval právní závěry vyslovené v prvním i druhém rozsudku a dostatečně vypořádal jednotlivé námitky žalobkyně, které neshledal důvodnými.
20. Na vyjádření žalované a odpůrkyně reagovala žalobkyně replikou, ve které rozvedla žalobní i návrhové body. Zejména zdůraznila, že aby nějaká stavba mohla být zakázána, musel by ji územní plán nutně nebo alespoň druhově vylučovat. Pokud tomu tak není, nemůže obstát závěr, že by regulativ plochy NS představoval součást územněplánovací dokumentace, pro který by bylo namístě stavební záměr vyloučit. Vyloučení staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona však může být učiněno pouze ve veřejném zájmu, který však

žalobkyně v územním plánu odpůrně postrádá. Zdůrazňuje povahu stavebního záměru, v němž zahrnuté skleníky slouží k zemědělské prvovýrobě. Na jejich výstavbu nelze pohlížet z pohledu přípustného či podmíněně přípustného využití, neboť jsou určeny k hlavnímu využití NZ, tedy jde o plochy zemědělské. Předmětný regulativ v ploše NZ nepřináší žádné sdělení, o jakou stavbu vyjmenovanou v § 18 odst. 5 stavebního zákona se jedná.

IV. Průběh ústního jednání

21. Soud ve věci nařídil ústní jednání.
22. Žalobkyně při jednání zdůraznila nosné argumentační body. Nad rámec toho poukázala na závěry sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 25. 3. 2024, č. j. MMR-16076/2024-81 (dále jen „sdělení ministerstva ze dne 25. 3. 2024“), v němž bylo mj. vysloveno, že stavební záměr je stavbou pro zemědělství podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Dále zdůraznila, že jí provozovaný typ rostlinné výroby je zcela standartní v zemích EU, což považuje za argument pro neudržitelnost regulativu plochy NZ. Rovněž argumentovala, že na dotčených pozemcích, tedy včetně území v ploše NZ, provozuje zemědělskou výrobu, a to i přímo s využitím samotné zemědělské půdy, na pěstebních stolech nad ornici probíhá jen část produkce. K podpoře těchto tvrzení předložila fotografie z interiéru stavebního záměru.
23. Žalovaný shrnul podstatné body svého vyjádření k žalobě. Měl za to, že v napadeném rozhodnutí i v závazném stanovisku ze dne 25. 10. 2023 bylo dostatečně popsáno, proč nebylo možno stavební záměr povolit.
24. Osoba zúčastněná rovněž shrnula podstatné body svého vyjádření k žalobě. Dále svou argumentaci cílila zejména na skutečnost, že stavební záměr rozhodně není stavbou pro zemědělství, neboť žalobkyní zdůrazňovaná rostlinná výroba probíhá na umělém povrchu a úplně stejně by v dotčeném areálu mohla být provozována třeba i strojní výroba. Poukazovala přitom na konkrétní části projektové dokumentace, zejména část B8 na straně 10 souhrnné technické zprávy a zde zmiňovanou skřívku a odvoz orné půdy. K podpoře těchto tvrzení rovněž předložila fotografie z interiéru stavebního záměru. Dále argumentovala, že žalobce při vlastní výstavbě stavebního záměru nedodržel podmínky prvostupňového rozhodnutí, k čemuž poukázal na usnesení stavebního úřadu ze dne 12. 6. 2023, č. j. MULNL-SÚ/41608/2023/Šla, zachycující výsledky kontrolní prohlídky provedené stavebním úřadem.
25. Soud při jednání doplnil dokazování sdělením ministerstva ze dne 25. 3. 2024, z něhož zjistil, že žalobce podal podnět k přezkumnému řízení závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023, nicméně ministerstvo žalobci sdělilo důvody, proč přezkumné řízení zahajovat nebude (k hodnocení viz odst. 68 níže). Dále soud doplnil dokazováním usnesení stavebního úřadu ze dne 12. 6. 2023, č. j. MULNL-SÚ/41608/2023/Šla, z něhož vyplynulo, že stavební úřad prováděl úkony kolaudačního řízení, avšak současně rozhodl o jeho přerušení z důvodu, že při provádění stavby byly prováděny změny, které se dotýkají podmínek plynoucích z prvostupňového rozhodnutí, a proto přistoupí k zahájení řízení o odstranění stavby.
26. Dále soud doplnil dokazování náhledem na fotografie stavebního záměru zachyceném na notebooku zástupce osoby zúčastněné, kde byly zachyceny prostory staveniště s vykpanou půdou, a dále prostory s pěstebními kontejnery. Podobně soud doplnil dokazování náhledem na fotografie interiéru stavebního v telefonu zástupce žalobkyně, kde byly

zachyceny prostory s pěstebními stoly či kontejnery (k hodnocení těchto fotografií viz níže odst. 67-68 tohoto rozsudku)

V. Posouzení věci soudem

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

27. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Žalobkyně nebyla povinna vyčerpat řádné opravné prostředky proti napadenému rozhodnutí, neboť prvostupňové rozhodnutí, které vyznívalo v její prospěch, bylo následně na základě odvolání jiného (odpůrkyně) změněno na újmu jejích práv [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
28. Podkladem napadeného rozhodnutí bylo závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023 ve smyslu § 149 správního řádu. Soud proto v souladu s § 75 odst. 2 větou druhou s. ř. s. přezkoumal k žalobní námitce též toto závazné stanovisko, které žalobkyně nemohla napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009-101, č. 2434/2011 Sb. NSS).
29. O návrhu na zrušení příslušné části územního plánu, která byla užita při vydání napadeného rozhodnutí, soud rozhodoval v rámci tzv. incidenčního přezkumu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. V tomto typu přezkumu se neužije lhůta pro podání návrhu dle § 101b odst. 1 věty první s. ř. s., jinak platná při abstraktním přezkumu opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Při přezkumu napadené části územního plánu byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 věta první s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, k jehož vydání bylo užito opatření obecné povahy, tak může správní soud posoudit zákonnost tohoto opatření a případně promítnout zjištěnou nezákonnost do závěru o zákonnosti správního rozhodnutí samotného. To je také důvodem, proč je incidenční přezkum přísně svázán se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, a to pouze v rozsahu, v jakém bylo ve věci užito (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, odst. 40).
30. V daném případě nebylo společné povolení podle § 94p stavebního zákona vydáno pro rozpor stavebního záměru s regulativem územního plánu pro zemědělské plochy NZ, podle kterého je podmíněně přípustné využití těchto ploch pro „stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 [stavebního zákona] v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území“.
31. Soud se nejprve zabýval posouzením zákonnosti tohoto regulativu, tedy incidenčním přezkumem napadené části územního plánu. Následně přistoupil v rámci přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí k posouzení otázky, zda žalovaný, resp. nadřízený dotčený orgán, tento regulativ správně aplikovali při posouzení stavebního záměru.

Regulativ pro plochu NZ

32. Podstata návrhové argumentace spočívala v tom, že příslušný regulativ územního plánu pro plochu NZ je zcela neurčitý a dává správním orgánům prostor pro libovůli.

33. Územní plán je základní koncepční dokument obce pro směřování jejího územního rozvoje a jejího uspořádání. Územní plán mj. vymezuje zastavěné území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Dále vymezuje jednotlivé plochy a stanoví podmínky pro jejich využití (§ 18 odst. 4 ve spojení s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona), v nichž zpravidla určí převažující účel jejich využití (hlavní využití), přípustného využití a nepřípustného využití včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona [srov. přílohu č. 7 část I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti]. Za tímto účelem může územní plán používat neurčité právní pojmy, jako je např. *veřejný zájem* či *drobné podnikání* (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, a ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. 16, a dále rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017-215, odst. 53 a 57, a ze dne 8. 12. 2022, č. j. 51 A 139/2020-147, odst. 30 a 31). Regulativy obsažené v územním plánu však nesmí upravovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí (§ 43 odst. 3 stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., tedy ve znění účinném v době vydání napadeného územního plánu, srov. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS).
34. Jinak řečeno, úkolem územního plánu není přesně určit, kde budou umístěny konkrétní stavby vymezeného druhu, ani stanovit jejich konkrétní vzhled, rozměry apod. Územní plán má stanovit jakási obecná „pravidla hry“ pro umísťování budoucích záměrů v řešeném území. To, jak konkrétně tato „hra“ bude probíhat, však stanoví navazující správní akty, např. regulační plán, územní rozhodnutí a stavební povolení (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017-215, odst. 56).
35. Nezastavěné území představuje protipól zastavěného území [§ 2 odst. 1 písm. d) a f) stavebního zákona], ve kterém lze podle § 18 odst. 5 stavebního zákona „*v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství [...]. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.*“ Novela č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 doplnila, že územně plánovací dokumentace může umístění těchto staveb v nezastavěném území vyloučit „*z důvodu veřejného zájmu*“.
36. Ochrana nezastavěného území je tedy jedním z cílů územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36, č. 3117/2014 Sb. NSS), který může obec naplňovat mj. tím, že ve svém územním plánu vyloučí možnost umísťovat v nezastavěném území stavby předvídané ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona. Tím spíše je obec oprávněna – nevyloučí-li tuto možnost zcela – omezit umísťování staveb v nezastavěném území dalšími podmínkami (*argumentum a maiori ad minus*). Opačným výkladem by bylo zasaženo do ústavně garantovaného práva obce na samosprávu ve vztahu k regulaci jejího území (odst. 40 prvního rozsudku).
37. Tohoto oprávnění odpůrkyně v územním plánu využila, když pro umístění staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona na plochách NZ v nezastavěném území (zde tedy na pozemku parc. č. XA) nad rámec zákonných požadavků stanovila následující kumulativní podmínky:

- záměr bude zřízen v rozsahu nezbytně nutném,
- nelze jej při zachování efektivity zřídit v rámci zastavěného území, a že
- významným způsobem nenaruší zvláště chráněná území [srov. odst. 41 písm. c), d) a e) prvního rozsudku].

38. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že by stanovení podmínek „nezbytně nutného rozsahu“ záměru a „(ne)zachování efektivity“ při jeho zřízení v zastavěném území bylo zcela neurčité. Jedná se pouze o neurčité právní pojmy, které sice nelze *a priori* zcela přesně právně definovat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, odst. 15), nicméně jejich užití v regulativech územního plánu je obecně přípustné. Jejich užitím se pouze kladou na správní orgány zvýšené nároky v realizační fázi územního plánování, např. při rozhodování o společném povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. 16, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017-215, odst. 57). Teprve v této fázi je úkolem správních orgánů vyložit tyto pojmy ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému záměru s přihlédnutím k jejich obecnému jazykovému významu, kontextu užití a účelu úpravy, v níž se objevují (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS). Užití těchto pojmů však samo o sobě nezakládá nesrozumitelnost příslušné části územního plánu či prostor pro libovůli správních orgánů, jak se domnívá žalobkyně.
39. Doplňující podmínky pro umístění staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona soud naopak pokládá za zcela standartní, dostatečně určité a odpovídající požadavku na minimalizaci zásahů do nezastavěného území. Jejich smyslem je zjevně snaha o eliminaci záměrů, které by svými dispozicemi bezúčelně zabíraly nezastavěné území (kritérium „nezbytně nutného rozsahu“) a které by bylo možné za srovnatelných podmínek umístit jinde v zastavěném území (kritérium „zachování efektivity“). Sama žalobkyně ostatně významu těchto podmínek jistě rozumí, neboť v průběhu správního řízení namítala, že tato kritéria je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti s tím, že stavební záměr není vzhledem k prostorovým limitům (ochranné pásmo vedení vysokého napětí) a kapacitě stávajícího hlavního skleníku navrhován na celém pozemku parc. č. XA, ale pouze na jeho části (str. 7 vyjádření ze dne 22. 11. 2023). Neobstojí tudíž ani související tvrzení žalobkyně, že by míra neurčitosti těchto pojmů dosahovala takové intenzity, že by ji nebylo vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem možné překlenout. Právě k výkladu uvedeného regulativu ve vztahu ke stavebnímu záměru měly správní orgány přistoupit až v řízení o vydání společného povolení (k tomu podrobněji viz níže). Z hlediska zákonnosti však nelze formulaci příslušného regulativu v územním plánu nic vytknout.
40. Zcela mylná je domněnka rozvedená v žalobní replice, že by v regulativu NZ byly všechny podstatné stavby zkonsumovány v hlavním a přípustném využití a ve vztahu k podmíněně přípustnému využití nepřinášel předmětný regulativ žádné sdělení. Jak již bylo vysvětleno: Podmíněně přípustné využití ploch je zde koncipováno tak, že aby bylo možno v ploše NZ umístit stavbu, tak se musí předně jednat o některou ze staveb uvedených ve výčtu § 18 odst. 5 stavebního zákona, a navíc k tomu musí být ještě splněny i další tři podmínky, a to zřízení záměru v rozsahu nezbytně nutném, nemožnost jeho zřízení v rámci zastavěného území a zákaz narušení zvláště chráněného území významným způsobem. Podmíněně přípustné využití je tedy deklarováno zcela se zcela jednoznačným sdělením, jakákoliv argumentace poukazující na „konzumaci“ staveb pouze do režimu hlavního a přípustného využití je zcela chybnou interpretací.

41. S ohledem na uvedené proto shledal, že regulativy pro umístění staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona na plochách NZ jsou zcela srozumitelné a neobsahují žádný vnitřní rozpor, ani nejsou výsledkem libovůle správních orgánů, ani jim nedávají prostor pro svévoli.
42. Pokud jde o zcela povšechně formulovanou námitku, že územní plán byl vydán v rozporu se zákonem, neboť žalobkyni zkracuje na jejím vlastnickém právu, soud – rovněž pouze v obecné rovině – uvádí, že žádné pochybení v tomto směru neshledal. Žalobkyně nijak nespecifikovala, v čem konkrétně mělo pochybení při pořizování územního plánu spočívat, přičemž soud neshledal v procesu pořizování územního plánu žádné vady, k nimž by byl povinen přihlížet nad rámec návrhových bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Argumentovala-li žalobkyně tím, že příslušné regulativy zasahují do jejího vlastnického práva, soud upozorňuje, že žalobkyně byla při přijímání územního plánu zcela pasivní a proti zařazení pozemku parc. č. XA mezi plochy NZ v nezastavěném území neuplatnila námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Po soudu tak není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení veřejného zájmu a ochrany vlastnictví, pokud tuto úvahu k námitce žalobkyně jakožto dotčeného vlastníka před ním neprovedl správní orgán, což platí i v rámci incidenčního přezkumu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2023, č. j. 10 As 311/2021-68, odst. 21 a v něm citovanou judikaturu). Žalobkyně přitom nenamítala, že by napadená část územního plánu porušovala kogentní procesní a hmotněprávní normy chránících zásadní veřejné zájmy, které by stěžejním způsobem předurčily proces jeho přijímání a jeho obsah (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, odst. 67).
43. Z hlediska zákonnosti územního plánu je zcela nerelevantní, nakolik jsou konkrétní způsoby pěstování rostlin ve sklenících standardně užívané v jiných zemích Evropské unie či nakolik jsou moderní a efektivní, jak bylo ze strany zástupce žalobkyně zdůrazňováno v průběhu ústního jednání. Není úkolem územních plánů přizpůsobovat se konkrétním trendům ve výrobě či poznatkům z agronomie. Jinak řečeno, i kdyby žalobkyní zmiňovaný způsob pěstování skleníkových plodin byl sebestřednějším a sebeefektivnějším, tak tato skutečnost v žádném případě nepředstavuje důvod pro vyluku z aplikace požadavků platného územního plánu, natož z požadavků § 18 odst. 5 stavebního zákona.
44. S ohledem na uvedené soud shrnuje, že návrh na zrušení územního plánu v části vymezující regulativy pro podmíněně přípustné využití ploch NZ tudíž není důvodný.
45. Soud naproti tomu přisvědčuje argumentu zástupce odpůrkyně při ústním jednání, že i kdyby předmětný regulativ pro plochy NZ vůbec neexistoval, tak ve vztahu ke stavebnímu záměru žalobkyně by to v zásadě nic neměnilo. I bez omezení stanovené předmětným regulativem by totiž nadále platil zákonný režim § 18 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umísťovat pouze taxativně jmenované záměry. Proto pokud by žalobkynin stavební záměr svým charakterem nespadal pod žádný typ staveb či zařízení obsažených v taxativním výčtu § 18 odst. 5 věty první stavebního zákona, tak by jej nebylo možno povolit bez ohledu na obsah regulativu plochy NZ. Pro účely vlastního povolovacího řízení vedeného před stavebním úřadem (a posléze před žalovaným) proto bylo nutno tak jako tak vyjasnit, zda stavební záměr spadá pod nějaký typ staveb vyjmenovaných ve zmiňovaném ustanovení, přičemž jak bylo závazně vysloveno v prvním (odst. 33-46) a druhém (odst. 30-41) rozsudku, úkolem žalovaného (resp. nadřízeného dotčeného orgánu územního plánování) bylo primárně zodpovědět, zda se

jedná o stavbu pro zemědělství. Této problematice se věnují navazující odstavce tohoto rozsudku.

*Závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023
a (ne)vyřešení otázky stavby pro zemědělství*

46. Soud se dále zabýval otázkou, zda žalovaný v napadeném rozhodnutí, resp. nadřízený dotčený orgán v závazném stanovisku ze dne 25. 10. 2023 příslušný regulativ pro plochy NZ správně aplikovali při posuzování stavebního záměru.
47. Konkrétní kritéria, jimiž se měly správní orgány zabývat při rozhodování o stavebním záměru v části nacházející se na pozemku parc. č. XA, soud podrobně vymezil již v prvním (odst. 33-46) a druhém (odst. 30-41) rozsudku, přičemž povinnost jejich zohlednění byla pro správní orgány závazná (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Rámcově lze shrnout, že se správní orgány dle opakovaně vyslovovaného závazného právního názoru soudu 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 efektivit 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.“

Uvedená kritéria jsou kumulativní, čili při nenaplnění i jediného z nich nelze žádosti o společné povolení vyhovět.

48. Prvním kritériem je otázka, zda je stavební záměr skutečně *stavbou pro zemědělství* ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona [písm. a)] či nikoliv. Jde o otázku klíčovou, neboť pokud by se nejednalo o stavbu pro zemědělství, pak by v nezastavěném území nemohla být umístěna již jen pro nesplnění zákonného požadavku, bez ohledu na doplňující obsah regulativu plochy NZ. Jinak řečeno, pokud by nadřízený dotčený orgán dovodil, že se o stavbu pro zemědělství nejedná, pak by nutnost zkoumat další kritéria [písm. b) až f)] odpadla, neboť stavební záměr by zjevně nemohl být v rámci nezastavěného území umístěn.
49. Pro zodpovězení otázky, zda se jedná o stavbu pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona, přitom „[n]epostačuje, 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). [...] **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. skleníků 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) (...) 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.“ (podle odst. 39 a 43 prvního rozsudku; zdůraznění doplněno).

50. Tuto otázku, která je pro posouzení ostatních kritérií zcela stěžejní, však nadřízený dotčený orgán dosud nezodpověděl, a neučinil tak ani žalovaný. Žádný ze správních orgánů se dosud nijak nevyslovil k tomu, zda a proč by za stavbu umožňující využívání zemědělské půdy pro pěstování v zemi rostoucích plodin mělo být považováno něco, co je v souhrnné technické zprávě projektové dokumentace popisováno jako skleník konstruovaný z ocelového skeletu se základy z betonových patek (část B.2.2), ve kterém budou pěstovány rostliny v kontejnerech uložených přímo na ornici (část B.2.3) a kde se při výstavbě počítá s částečnou skrývkou ornice a také s jejím částečným vykopáním [část B.8 písm. h)]. K této zásadní otázce však závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023 bohužel zcela mlčí a napadené rozhodnutí na něj jen slepě odkazuje. Soud přitom již ve druhém rozsudku správním orgánům, resp. nadřízenému dotčenému orgánu podrobně vysvětlil, že po něm „nepožaduje, aby detailně předjímal budoucí reálné fungování stavby, ale aby posoudil, zda stavební záměr, který je mu předkládán, naplňuje soudem uvedenou definici stavby pro zemědělství či nikoli a zda ze strany stavebníka nedochází k obcházení zákona a ve skutečnosti jím není činěn pokus o schválení stavebního záměru, jehož realizaci v nezastavěném území zákon neumožňuje (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36). Dotčenému orgánu přitom nepřísluší polemizovat s názorem soudu ohledně nutnosti zemědělského využívání půdy (to mohl činit žalovaný v kasační stížnosti proti rozsudku č. j. 43 A 7/2022-73, kterou však nepodal)“ (viz odst. 31 druhého rozsudku; zvýraznění doplněno). Posouzením tohoto kritéria, k němuž již jen samotná projektová dokumentace poskytuje dostatečný zdroj, měl přitom nadřízený dotčený orgán v návaznosti na závazný právní názor prvního i druhého rozsudku začít, a teprve po zodpovězení této otázky mělo smysl se zabývat případnými dalšími kritérii.
51. Nadřízený dotčený orgán však v závazném stanovisku ze dne 25. 10. 2023 otázku stavby pro zemědělství nejenže vůbec neotevřel, ale dokonce rovnou přistoupil ke zkoumání kritéria „nezbytně nutného rozsahu“ (do něhož směřuje žalobní bod). Možnost zkoumat zřízení záměru v nezbytně nutném rozsahu však připadá v úvahu až teprve tehdy, pokud je postaveno najisto, že se skutečně jedná o stavbu pro zemědělství. Pokud by se totiž o stavbu pro zemědělství nejednalo, nebylo by možné takový typ záměru do nezastavěného území vůbec umísťovat, a to bez ohledu na rozsah, jaký v dotčeném území zabírá. Lapidárně vyjádřeno: I kdyby šlo o stavbu sebemenší a rozměrově sebeúspornější, tak jestliže by se její účel mýjel s využíváním zemědělské půdy pro pěstování rostlin nebo pro chov hospodářských zvířat, resp. pokud by takový primární účel ani nijak nepodporovala, pak její povolení v rámci nezastavěného území plochy NŽ nepřicházelo v úvahu. Jestliže tedy nadřízený dotčený orgán přistoupil ke zkoumání kritéria nutného rozsahu, pak tím minimálně implicitně vyjádřil, že se o stavbu určenou pro zemědělství jedná. Takové implicitní hodnocení klíčové otázky je však značně problematické v situaci, kdy schází jasná

odpověď na to, zda a proč může k využívání zemědělské půdy sloužit něco, co je projektováno k pěstování rostlin v kontejnerech uložených přímo na ornici a co při své výstavbě předpokládá částečnou skryvku ornice i její částečné vykopání. Již jen z tohoto hlediska je závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023 vnitřně rozporné.

52. Nicméně i pokud se soud zaměří pouze na nadřízeným dotčeným orgánem zkoumané kritérium „nezbytně nutného rozsahu“ (neboť do této otázky směřuje žalobní bod), pak musí dát za pravdu žalobkyni, že úvaha nadřízeného dotčeného orgánu, kterou žalovaný převzal do napadeného rozhodnutí, není opřena prakticky o žádné relevantní důvody. Nadřízený dotčený orgán totiž v závazném stanovisku ze dne 25. 10. 2023 při posouzení tohoto kritéria zcela rezignoval na kontext skutkových okolností dané lokality a konkrétního stavebního záměru. Omezil se v zásadě pouze na citaci odst. 33 druhého rozsudku, jimiž se měl dotčený orgán při posouzení věci zabývat, aniž by však k otázce, zda je stavební záměr navržen v nezbytně nutném rozsahu, učinil jakoukoliv vlastní úvahu. Jedinou přidanou hodnotou, kterou byl nadřízený dotčený orgán schopen vyprodukovat nad rámec prostého citování z textů jiných rozhodnutí, bylo pouze konstatování, že v projektové dokumentaci *„nenašel argumentační oporu, která by přesvědčovala o nezbytně nutném rozsahu záměru.“* Ze souhrnné technické zprávy (část B.2.1) pak stroze dovodil, že dispoziční uspořádání SO 01 vychází z požadavků investora na chod provozu, aniž by bylo *„dále rozvedeno, že požadavky investora jsou koncipovány pouze v nezbytně nutném rozsahu.“* Nesplnění kritéria „nezbytně nutného rozsahu“ následně nadřízený dotčený orgán automaticky vztáhl i na otázku, zda veřejný zájem na provozování stavebního záměru převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území (str. 8 závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023).
53. Takový postup je však zcela nepřipustný. Nadřízený dotčený orgán v zásadě přenesl odpovědnost za posouzení, zda je stavební záměr navržen v nezbytně nutném rozsahu, na žalobkyni jakožto stavebníka, ačkoliv byl již ve druhém rozsudku výslovně upozorněn, že takový postup není přípustný (odst. 33 druhého rozsudku). Je naopak úkolem nadřízeného dotčeného orgánu [srov. § 94p odst. 2 ve spojení s § 94o odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona], aby sám – vázán právním názorem soudu a příslušnými regulativy územního plánu – s respektem k ochraně nezastavěného území a k požadavku minimalizace zásahů do nezastavěného území řádně posoudil, zda je stavební záměr navržen v nezbytně nutném rozsahu. Právě dotčený orgán na úseku územního plánování je povinen vyvažovat veřejné i soukromé zájmy při výstavbě a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu zájmů vyplývajících z požadavků stavebního zákona, příp. příslušné územně plánovací dokumentace. Ve vztahu k plochám NZ je tímto zájmem mj. ochrana nezastavěného území spočívající v tom, že lze na nich umísťovat stavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona pouze *„v rozsahu nezbytně nutném“*. Nadřízený dotčený orgán se přitom nemůže alibisticky zbavovat role dohlázele nad dodržováním požadavků platného územního plánu prostým konstatováním, že odpověď na otázku, zda je záměr navržen v nezbytně nutném rozsahu, nenalezl v projektové dokumentaci. I pokud by totiž v projektové dokumentaci bylo explicitně uvedeno, že stavební záměr uvedené kritérium splňuje, je primárně úkolem správních orgánů, aby prověřily pravdivost a opodstatněnost takového tvrzení. Jsou to totiž primárně správní orgány, komu zákon svěřuje úlohu regulátora na úseku stavební správy, a nikoliv projektant, který se zodpovídá toliko klientovi v rámci soukromoprávního vztahu (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014-40, odst. 22). Dlužno podotknout, že přesně tento druh pochybení zdejší soud žalovanému opakovaně vytýkal již v jiných věcech (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze

ze dne 2. 12. 2021, č. j. 51 A 51/2020-82, odst. 54, ze dne 15. 12. 2021, č. j. 51 A 83/2020-61, odst. 33, nebo ze dne 27. 4. 2023, č. j. 51 A 61/2022-106, odst. 35 a 64), i přesto se žalovaný tohoto pochybení opakovaně dopouští a vyvolává tak důvodné pochybnosti o řádném plnění úlohy regulátora na úseku stavební správy.

54. Soud proto shrnuje, že ze závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 jednak nejsou patrné důvody, pro které nadřízený dotčený orgán shledal stavební záměr rozporný s požadavkem na jeho realizaci v nezbytně nutném rozsahu (do čehož směřuje uplatněný žalobní bod), ale zejména z něj není zřejmé, jak mohl nadřízený dotčený orgán k hodnocení této otázky vůbec přistoupit, když ani neměl dostatečně vyjasněnou klíčovou otázku, zda stavební záměr je svým charakterem stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona či nikoliv. Tyto nedostatky činí závazné stanovisko ze dne 25. 10. 2023 nepřezkoumatelným (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018-102).
55. Nepřezkoumatelnost závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 se pak nadřízenému dotčenému orgánu nepodařilo odstranit ani ve vyjádření ze dne 19. 12. 2023, v němž reagoval na podnět žalobkyně ze dne 30. 11. 2023 k zahájení přezkumného řízení. V tomto vyjádření dotčený orgán svou úvahu stran nesplnění kritéria nezbytně nutného rozsahu nijak nerozvedl a pouze konstatoval, že se od svých předchozích závazných stanovisek odchýlil v návaznosti na závazný právní názor soudu vyslovený v prvním a druhém rozsudku. Nijak přitom nereagoval na výhrady žalobkyně, které vůči obsahu závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 uplatnila v podnětu ze dne 30. 11. 2023 a ve vyjádření ze 22. 11. 2023.
56. Žalovaný v napadeném rozhodnutí úvahy nadřízeného dotčeného orgánu bez dalšího převzal, aniž by si od něj vyžádal doplnění či upřesnění nepřezkoumatelné části závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023. Právě nepřezkoumatelný závěr o nesplnění kritéria nezbytně nutného rozsahu byl přitom stěžejní pro změnu prvostupňové rozhodnutí a zamítnutí žádosti o společné povolení. V důsledku toho je vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo i samotné napadené rozhodnutí, které z předmětného závazného stanoviska zcela vychází (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS, a Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2023, č. j. 59 A 11/2023-62, nebo ze dne 27. 4. 2023, č. j. 51 A 61/2022-106, odst. 63).
57. S ohledem na uvedené soud nemá jinou možnost než – v této věci již potřetí – vyslovit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).
58. Soud zdůrazňuje, že velmi zvažoval, zda v dané věci neměl prostor k tomu, aby sám učinil závazné zhodnocení – pro věc zcela klíčové – otázky, zda stavební záměr je či není stavbou pro zemědělství. Pokud by se totiž o stavbu pro zemědělství skutečně nejednalo, pak by výrok napadeného rozhodnutí (tj. zamítnutí žalobkyniny žádosti) obstál, a to i navzdory nedostatkům přebíraného závazného stanoviska. V tomto směru soud nemohl přehlížet dosti zřetelné indicie o skutečné povaze stavebního záměru. Takovou nosnou indicií je především projektová dokumentace a její souhrnná technická zpráva (část B), kde v části popisující urbanistické a architektonické řešení je podoba povolované přístavby popsána tak, že „[k]onstrukce skleníků je navržena typizovaná o základním modulu 12,8x5m a 12,8x4267m nosnou část bude tvořit ocelový skelet s hliníkovými prvky, zasklení stěn bude z difúzního skla. Výška skleníku bude u části „A“ 7,0m od terénu, u části „B“ a „C“ 7,8 m od terénu. **Základy jsou navrženy z betonových patek [sic!]**“ (část B.2.2, str. 4), provozní technologické řešení u objektů A, B, i C shodně koncipováno tak, že „v této části je plocha rozčleněna na plochu pěstební a

plochu zpevněnou [sic!] pracovní-manipulační. Budou zde pěstovány rostliny v kontejnerech [sic!], které budou uloženy přímo na ornici [sic!]“ (část B.2.3, str. 5), a konečně u zásad organizace výstavby se mj. předpokládá: „*Bilance skrývky: manipulační zpevněné plochy [sic!] – 1536 m². Skrývka ornice [sic!] bude provedena v tloušťce 0,30 m. Celkem skrývka 1 536 m² x 0,30m = 461m³. Ornice bude převezena [sic!] a využita na zemědělském pozemku, který je ve vlastnictví investora a nachází se poblíž stavby. Vykopaná ornice [sic!] při výstavbě základových patek bude lokálně rozprostřena na pozemku. Vykupovaná hlšina bude použita na hráz retenční a akumulární nádrže*“ [část B.8 písm. h), str. 10]. Již jen tyto citované části z projektové dokumentace – jež byly účastníkům též předčítány při ústním jednání dne 16. 5. 2024 – přitom dle soudu poskytují poměrně jasné vodítko k zodpovězení, zda schvalovaný stavební záměr je skutečně stavbou určenou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. Opět nutno připomenout, že již první rozsudek k tomu mj. vyložil, že „[s]myslu a účelu § 18 odst. 5 stavebního zákona vyhovují *jen takové zemědělské stavby, které samy umožňují využívání zemědělské půdy [sic!] pro pěstování plodin (tedy např. skleník v běžném chápání, tj. stavba pro zastřešení v zemi rostoucích plodin [sic!] světlo propouštějícím materiálem) nebo pro chov hospodářských zvířat (zejm. pastvu) [sic!], 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]*“ (odst. 39 prvního rozsudku; zdůraznění doplněno). Skutečnou povahu stavebního záměru do určité míry dokresluje i obsah fotografií předkládaných osobou zúčastněnou i žalobkyní během soudního jednání, kdy na těchto fotografiích byly zachyceny rozsáhlé výkopové práce či plochy osázené rostlinami umístěnými v kovových kontejnerech či nádobách. Dle soudu je tedy objektivně k dispozici dostatek podkladů k tomu, aby bylo možno učinit kvalifikovaný úsudek o tom, zda stavební záměr naplňuje charakter stavby určené pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona.

59. Navzdory uvedenému však soud takový úsudek závazně učinit nemůže, neboť by tím nad rámec své pravomoci suploval činnost orgánů moci výkonné. Judikatura již opakovaně dovodila, že je nepřipustné, aby při soudním přezkumu činnosti správních orgánů vystupovaly soudy jako další nalézací instance a namísto správních orgánů v podstatném rozsahu zjišťovaly skutkový stav věci, hodnotily jej a nahrazovaly jejich nedostatečné úvahy vlastní argumentací (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS, ze dne 1. 11. 2006, č. j. 3 As 65/2005-91, či ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS).
60. Na tyto judikatorní limity narazil zdejší soud např. ve věci sp. zn. 51 A 51/2020, v níž dovodil konkrétní skutkový závěr na základě nedostatečně odůvodněného závazného stanoviska orgánu územního plánování (šlo tedy o podobnou situaci jako v nyní posuzované věci), nicméně tento pokus o zaplňování mezer ve skutkových zjištěních správních orgánů jednoznačně odmítl NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, v němž mj. konstatoval: „*Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nabrzovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021, bod 80). (...) Zabýval-li by se krajský soud řádně přezkoumatelností závazného stanoviska, dospěl by k závěru, že je v části týkající se souladu stavebního záměru s cíli územního plánu podle kapitoly c.1 nepřezkoumatelné. To vylučuje, aby krajský soud sám mohl posoudit, zda je stavební záměr v souladu s cíli územního plánu, jestliže se touto otázkou dotčené orgány přezkoumatelně nezabývaly. (...) Krajský soud však namísto toho nabrahl chybějící odbornou úvahu dotčených orgánů úvahou vlastní a sám posoudil, zda je stavební záměr v souladu s cíli a podmínkami podle kapitoly c.1 a f.2 územního plánu. Krajský*

soud tak zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť zcela nahradil činnost dotčených orgánů co do posouzení souladu výšky stavebního záměru s územním plánem.“ Podobně i ve věci sp. zn. 54 A 1/2021 se zdejší soud pokoušel závazně zodpovědět otázku opomenutou správním orgánem, ani tento pokus však NSS nepřipustil, neboť v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 137/2022-67, mj. shledal, že „*krajský soud pochybil, jestliže se nepřezkoumatelným správním rozhodnutím zabýval meritorně. Platí totiž, že „přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek“ (rozsudek NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Rozsudek krajského soudu je proto v tomto rozsahu také zatížen nepřezkoumatelností.*“ Tento výklad konstantně následuje i judikatura z poslední doby (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 As 126/2022-45, odst. 32, ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, odst. 27, nebo ze dne 29. 2. 2024, č. j. 8 As 382/2021-63, odst. 17).

61. S ohledem na shora uvedené soud uzavírá, že ač v průběhu řízení velmi zřetelně prozařovaly poznatky o skutečném charakteru stavebního záměru a byl zde dostatek podkladů pro zhodnocení dané otázky (viz výše odst. 58 tohoto rozsudku), tak vzhledem ke shora citované judikatuře stavějící na striktním pojetí dělby moci a nepřipouštějící možnost nahradit chybějící úvahu správního orgánu úvahou soudní (viz výše odst. 59-60 tohoto rozsudku) není možné, aby soud „v první linii“ vyslovil závazný právní názor k tomu, zda a proč předmětný stavební záměr skutečně je nebo není stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. To by mohl učinit leda tehdy, pokud by se k dané otázce nejprve vyjádřily správní orgány, které toho však – ani napotřetí – nebyly schopny. Za dané situace soud může závazně vyslovit pouze to, co již předtím bylo vysloveno v prvním i druhém rozsudku, tedy aby se povahou stavebního záměru v dalším řízení dostatečně zabýval žalovaný, potažmo nadřízený dotčený orgán.
62. Jakkoli si je soud vědom částečné absurdity tohoto procesního vyústění, neboť nyní zrušuje napadené rozhodnutí, jehož výrok je opačný než v případě věcí posuzovaných v prvním a druhém rozsudku (předtím šlo o kladná rozhodnutí povolující stavební záměr, nyní jde o negativní rozhodnutí nepovolující stavební záměr), tak tento stav je bohužel vyvolán přetrvávající neochotou žalovaného i nadřízeného dotčeného orgánu naplnit svou zákonnou povinnost řádně posoudit otázku spadající do oblasti jeho pravomoci a působnosti. Za takové řádné posouzení nelze považovat ani ničím nepodložený a zcela paušální závěr, že „*umístění předmětného záměru v nezastavěném území navrženým způsobem nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně předmětného zastavěného území*“ (str. 8 závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023), které nadřízený dotčený orgán vydedukoval ze své předchozí nepřezkoumatelné úvahy o tom, že stavební záměr nesplňuje kritérium nezbytně nutného rozsahu (viz výše odst. 52 a 53 tohoto rozsudku).
63. Soud přitom nevylučuje, že v daném případě skutečně mohou být naplněny důvody k zamítnutí žádosti o vydání společného povolení, těžko se však může ztotožnit s napadeným rozhodnutím, které podstatu zamítavých důvodů vůbec neobjasňuje.

Ostatní

64. I navzdory důvodnosti žalobní námitky správně poukazující na nepřezkoumatelnost závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 soud nemůže souhlasit s žalobkyní, že by se nadřízený dotčený orgán neměl vůbec zabývat otázkou hlavního využití ploch NZ. Právě v posouzení souladu stavebního záměru s regulativy podmíněně přípustného využití

plochy NZ totiž spočívá od počátku jádro sporu, jak ostatně vyplývá již z prvního a druhého rozsudku. Soud nicméně konstatuje, že nadřízený dotčený orgán shledal podmínku hlavního využití ploch NZ za splněnou s tím, že „*plocha na pozemku pa[r]c. č. XA odpovídá převažující většinou hlavnímu [sic!]*“ (str. 5 závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023). Z uvedeného nicméně nevyplývá, že by nadřízený dotčený orgán shledal umístění stavebního záměru na pozemku parc. č. XA za souladné s převažujícím (hlavním) účelem jeho využití, tedy jako ornou půdu a travní porost. Soud připouští, že úvaha nadřízeného dotčeného orgánu je v dané části poněkud obtížně srozumitelná, ale v kontextu celé věci lze dovodit, že zřejmě nesměřovala vůči povaze posuzovaného stavebního záměru, nýbrž vůči stávajícímu využití pozemku parc. č. XA (byť tato úvaha není pro rozhodnutí o žádosti nijak nosná). Sama žalobkyně si je ostatně vědoma toho, že neusiluje o využívání daného pozemku v souladu s jeho hlavním využitím – tedy o jeho využití jako orné půdy či travního porostu –, ale za účelem umístění přístavby skleníků, což může myslitelně odpovídat pouze podmíněně přípustnému využití dané plochy. Soud proto neshledal tuto část žalobních námitek za důvodnou.

65. Soud rovněž neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle které není ze závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 zřejmé, k jaké části stavebního záměru se posuzování regulativů pro plochy NZ vztahuje. Nadřízený dotčený orgán sice výslovně nespecifikoval, která část stavebního záměru se nachází na ploše VZ (tj. na pozemku parc. č. XB) a která na ploše NZ (tj. na pozemku parc. č. XA). Rozsah stavebního záměru zasahující na plochu NZ je nicméně patrný z žalobkyní předložené projektové dokumentace (viz výkres C.2 *Situace – katastrální mapa* a odst. 3 tohoto rozsudku), ze které nadřízený dotčený orgán při posuzování stavebního záměru vycházel.
66. Soud dále připomíná, že předmětem jeho přezkumu je napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodováno o povolitelnosti konkrétního stavebního záměru, tudíž v mezích žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) se lze vyjadřovat nanejvýš k tomu, zda daný záměr měl či neměl být povolen. Pro zodpovězení této otázky však není relevantní, zda konkrétní fyzická či právnická osoba, jež je adresátem napadeného rozhodnutí, dodržuje či nedodržuje závazné podmínky stanovené v jiných rozhodnutích či zda obecně dodržuje jiné právní normy. Jinak řečeno, případné protiprávní jednání žalobkyně v souvislosti s realizací stavebního záměru nevypovídá nic o tom, zda je napadené rozhodnutí je zákonné či nikoliv. Jakkoli soud nepopírá, že usnesení stavebního úřadu ze dne 12. 6. 2023, č. j. MULNL-SÚ/41608/2023/Šla, do značné míry podporuje tvrzení osoby zúčastněné, že žalobkyně při realizaci stavebního záměru překračovala podmínky plynoucí z prvostupňového rozhodnutí, tak tato otázka může mít význam toliko pro výkon stavebního dozoru a případné sankce s tím spojené (např. § 171 odst. 3, § 173, § 178 až § 182 stavebního zákona), nikoliv však pro posouzení důvodnosti podané žaloby.
67. Právě ve vztahu k otázce dodržování povinností při realizaci stavebního záměru či obecně stavební kázně mohou mít důkazní význam fotografie předkládané žalobkyní a osobou zúčastněnou. Pro účely přezkumu napadeného rozhodnutí mohou tyto fotografie pouze určitým způsobem dokreslovat skutečnou povahu stavebního záměru, neboť zachycují mj. průběh rozsáhlých výkopových prací či pěstování rostlin umístěných v kovových kontejnerech či nádobách, tedy přesně tak, jak byl stavební záměr koncipován v projektové dokumentaci (srov. odst. 57 výše). Skutečnou povahu stavebního záměru si však měly správní orgány dostatečně vyjasnit ještě před jeho povolením, jak bylo opakovaně zdůrazňováno výše. Stávající stav v dotčeném území nicméně do značné míry odráží

důsledky toho, že se správní orgány skutečnou povahou stavebního záměru setrvale odmítají zabývat.

68. Pro účely přezkumu napadeného rozhodnutí není nicméně podstatné, zda žalobkyně začala již vybudovaný stavební záměr fakticky užívat k pěstování rostlin výhradně prostřednictvím pěstebních kontejnerů, nebo zda zčásti fakticky využívá k pěstování i přímo zemědělskou půdu. I zde se jedná spíše o otázku dodržování podmínek plynoucích z předchozího povolení, tedy otázky dodržování stavební kázně či požadavků plynoucích z jiných právních předpisů. Aktuální (faktické) využívání dotčených pozemků však nevypovídá nic o tom, zda stavební záměr mohl či nemohl být povolen, ani zda je či není v souladu s požadavky územního plánu. Z tohoto důvodu soud hlouběji nezkoumal, zda stříbrolesklý povrch zeminy zachycený na fotografiích je pouze dočasně natažená folie (jak tvrdila žalobkyně), nebo zda se jedná o pevný objekt zabudovaný do povrchu (jak tvrdila osoba zúčastněná).
69. Pokud jde o sdělení ministerstva ze dne 25. 3. 2024, pak tímto byly žalobkyni sděleny toliko důvody pro nezačínání přezkumného řízení. Vzhledem k tomu, že ministerstvo nepřistoupilo ke změně či zrušení závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023, nebyl z jeho strany vysloven žádný závazný právní názor, jímž by se museli žalovaní či nadřízený dotčený orgán řídit. Soud pouze pro úplnost konstatuje, že mu není příliš srozumitelné konstatování ministerstva o tom, že „*souhlasí s názorem KÚSK OÚPSŘ [tj. nadřízeného orgánu územního plánování], že záměr je stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona*“ (viz str. 6 sdělení ministerstva ze dne 25. 3. 2024), resp. mu není zřejmé, kde ministerstvo takto vyslovený názor v závazném stanovisku ze dne 25. 10. 2023 nalezlo. Jak soud již několikrát vyložil (viz výše odst. 49-60 tohoto rozsudku), jednoznačně vyjádřený závěr o skutečném charakteru stavebního záměru v předmětném závazném stanovisku naopak postrádá. Pokud jde o navazující výklad ministerstva k pojmu stavba pro zemědělství (viz poslední odstavec na str. 6 sdělení ministerstva ze dne 25. 3. 2024), pak soud podotýká, že ministerstvo zde poněkud nesprávně směšuje pojmy „stavba pro zemědělství“ a „zemědělská výroba“, neboť zde v podstatě uvádí, že za stavbu pro zemědělství považuje takové stavby sloužící k zemědělské výrobě. Takový výklad však pro účely nyní posuzované věci však zdejší soud jednoznačně vyloučil již v prvním rozsudku, v němž explicitně vyložil, že do množiny staveb pro zemědělství dle § 18 odst. 5 stavebního zákona spadají pouze takové, které samy umožňují přímé využívání zemědělské půdy pro pěstování plodin nebo chov hospodářských zvířat (viz odst. 35-39 prvního rozsudku), což je podstatně užší okruh činností, než jaký spadá pod ministerstvem odkazovaný pojem zemědělská výroba. Výklad zastávaný ministerstvem tudíž není žalobkyni v této věci nijak ku prospěchu.

VI. Závěr a náklady řízení

70. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I).
71. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány vysloveným právním názorem soudu (viz výše odst. 46-63 tohoto rozsudku). Žalovaný především zodpoví, co mu bylo uloženo již v předchozích rozsudcích (odst. 33-46 prvního rozsudku; odst. 30-41 druhého rozsudku; shrnuto v odst. 47 tohoto rozsudku). V tomto směru bude třeba vyjasnit v první řadě to, zda stavební záměr je skutečně stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona, přičemž k definici toho, co se tím rozumí, již bylo již dostatečně

podrobně pojednáno v prvním rozsudku (viz zejm. jeho odst. 39). Přesto lze žalovanému připomenout, že rozhodujícím kritériem zde není samotné provozování rostlinné výroby, ale to, zda je k této činnosti využívána samotná zemědělská půda. Proto by si měl vyjasnit, zda takovému požadavku dostojí, když podle projektové dokumentace mají být rostliny produkovány v pěstebních kontejnerech bez kontaktu s půdou, jejíž část má být navíc odstraněna v rámci skřívky a vykopána pro účely zakomponování pevných ploch. Pokud bude odpověď záporná, je zřejmé, že stavební záměr neodpovídá požadavkům územního plánu, čili nebude prostor pro jeho povolení, aniž by bylo nutno zkoumat další podmiňující kritéria. Pokud bude odpověď naopak kladná, tak ještě neznamená soulad s územním plánem, ale je to první podmínka k tomu, aby bylo přistoupeno ke zkoumání dalších podmiňujících kritérií b)-f) vyjmenovaných v odst. 47 tohoto rozsudku. Nenalezne-li žalovaný k zodpovězení dané otázky dostatečnou odpověď ani v novém závazném stanovisku, bude na něm, aby od nadřízeného dotčeného orgánu buďto vyžádal případné doplnění závazného stanoviska (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69), nebo aby v potřebném rozsahu učinil nezbytnou úvahu sám. K tomu soud podotýká, že učinit alespoň elementární úvahu o tom, zda produkce rostlin na umělém podkladu bez kontaktu s půdou skutečně představuje reálné využívání samotné zemědělské půdy, dost možná nebude vyžadovat ani tak hluboké odborné znalosti z oblasti územního plánování, jako spíše ochotu odhodlat se učinit vlastní úsudek.

72. Pro úplnost soud připomíná, že stavební záměr je nutné posuzovat nejen z hlediska souladu s platným územním plánem obce Ostrá, ale též z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a trvalosti stavby (srov. odst. 37–41 druhého rozsudku). Ani touto otázkou se přitom žalovaný – s ohledem na vydání negativního závazného stanoviska ze dne 25. 10. 2023 a následný postup podle § 149 odst. 6 správního řádu – v napadeném rozhodnutí nijak nezabýval.
73. O nákladech řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 21 694,5 Kč (výrok II). Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 18 694,5 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky, účast při jednání podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 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)], dále jen půlúkon po 1 550 Kč [účast při vyhlášení rozsudku § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu], a dále náhradu hotových výdajů za pět úkonů právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21 %, tj. ve výši 3 244,5 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce, který je advokátem [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s.].
74. V řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí nemá obec Ostrá jakožto osoba zúčastněná na řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost (výrok III). Soud přitom neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by mělo být právo na náhradu nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení přiznáno.

75. Soud v tomto řízení současně posuzoval zákonnost příslušných regulativů územního plánu, přestože shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. V daném případě je totiž zřejmé, že správní orgány budou tyto regulativy při rozhodování o záměru aplikovat, a proto by bylo nevhodné, aby soud odkládal hodnocení jejich zákonnosti až na případné další kolo soudního přezkumu (srov. ČERNÍN, K. § 101a Návrhová legitimace. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 869). Návrh na zrušení napadené části nicméně soud neshledal důvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl (výrok IV).
76. O nákladech řízení o návrhu na zrušení části územního plánu soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně (navrhovatelka) nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, soud přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 12 342 Kč (výrok V). Tato částka se skládá z nákladů na zastoupení ve výši, které tvoří odměna za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, vyjádření k věci týkající v části návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a účast při jednání podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a g) advokátního tarifu), a tři paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, tj. ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalobkyni (navrhovatelce) zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 jej 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.

Praha 23. května 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu