



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Karla Ulíka a Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **Metropolitní kapitula u sv. Víta v Praze**
IČO 14451115, sídlem Hrad III. nádvoří 48/2, 119 00 Praha
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem
sídlem Varšavská 714/38, 120 00 Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2024, č. j. 019860/2024/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2024, č. j. 019860/2024/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 650 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Václava Klepše, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V této věci soud přezkoumává rozhodnutí správních orgánů, jimiž na pozemky žalobkyně umístily stavbu přeložky venkovního vedení vysokého napětí. Většinu námitek soud

neshledal důvodnou, neboť se týkají především otázek, které se řeší až ve vyvlastňovacím řízení. Přesto soud rozhodnutí žalovaného zrušil, protože ze správního spisu neplyne, zda není k povolení stavby třeba souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále „ZPF“).

Průběh správního řízení

2. Společnost ČEZ Distribuce, a. s. (dále „stavebník“) podala dne 11. 8. 2020 u Městského úřadu Jílové u Prahy (dále „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby – X-přeložky venkovního vedení vysokého napětí (22 kV), včetně položení trubky HDPE pro budoucí rozvoj optické infrastruktury, na pozemcích parc. č. XA a č. XB, které vlastní žalobkyně, a pozemku parc. č. XC (dále „stavba“; všechny uváděné pozemky se nachází v katastrálním území Hostěradice).
3. K žádosti stavebník přiložil mj. stanovisko Městského úřadu Černošice v oblasti životního prostředí ze dne 16. 4. 2020, č. j. MUCE 25371/2020 OŽP/Vysa, jehož součástí je souhlasné závazné stanovisko vydané podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále „starý zákon o odpadech“), a dále vyjádření orgánu ochrany ZPF, dle něhož nepodléhají souhlasu s odnětím půdy ze ZPF plánované příhradové stožáry podle § 9 odst. 2 písm. b) bodu 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále „zákon o ochraně ZPF“), a záměr kabelového vedení dle § 9 odst. 2 písm. d) téhož zákona.
4. Žalobkyně (ve správním řízení zastoupená stejným zástupcem jako v řízení před soudem na základě plné moci založené na č. 1. 7 správního spisu) podala proti stavbě námitky. Tvrdila, že stavebník s ní zvolené řešení nekonzultoval a neposoudil vhodnější a méně zatěžující trasu pro krajinu i vlastníky dotčených nemovitostí. Namítala, že podzemní vedení znemožní další využití jejích pozemků pro zemědělství, neboť podle § 46 odst. 8 a 10 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), je nebudou moci přejíždět stroje těžší než 6 tun. Zcela nedoložený zůstal záměr přípravy na rozvoj optické infrastruktury položením trubky HDPE. Žalobkyně navrhla, aby stavba byla umístěna na pozemku parc. č. XC, který je fakticky cestou. Poukázala i na absenci územního rozhodnutí pro stavbu dálnice D3 ve spisu, ačkoliv ta měla být důvodem pro provedení přeložky. Závěrem žalobkyně požádala o nařízení ústního jednání spojeného s ohledáním na místě.
5. Stavebník se k námitkám vyjádřil dne 1. 3. 2021. Uvedl, že ke kabelovému vedení vysokého napětí má být v celé délce přiložena trubka HDPE pro optické kabely představující vlastní telekomunikační síť držitele licence dle § 25 odst. 3 písm. a) energetického zákona. Realizace přeložky je nezbytná pro výstavbu dálnice D3. Stavba je navržena v souladu s právními předpisy.
6. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 1. 2023, č. j. MJuP/01292/2021 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl o umístění výše specifikované stavby podle § 79 ve spojení s § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K uplatněným námitkám konstatoval, že uvažovaná stavba dálnice D3 bude v místě, kde kříží překládané nadzemní vedení, stavebně řešena jako mostní objekt. Proto je nutné uložit část vrchního vedení pod zem. Kabelové vedení povede co nejbližší stávající komunikaci podél severní strany pozemků žalobkyně, čímž se zefektivní jejich zemědělské využití. Pozemky jsou navíc energetickými zařízeními již zatíženy. Nejedná se proto o nové vedení sítě distribuční soustavy. Stavební úřad zná stav pozemků a vyšší vegetace se na nich

nenachází. To lze ověřit z veřejně přístupných mapových aplikací. Stavební úřad souhlas žalobkyně se stavbou nevyžadoval, neboť shledal účel vyvlastnění podle § 25 odst. 3 písm. e) energetického zákona ve spojení s § 184a odst. 3 stavebního zákona.

7. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Vzhledem k délce správního řízení brojila proti neaktuálnosti podkladů. Současně se dožadovala vydání souhlasu k odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Upozornila i na zrušení územního rozhodnutí pro stavbu tří úseků dálnice D3, což ovlivní projednávanou stavbu. Stavebnímu úřadu dále vytkla, že nezjistil skutečný stav pozemků a nenařídil ústní jednání. Stavebník nedoložil ani veřejný zájem a potřebnost nové trubky HDPE. Konečně žalobkyně zopakovala, že stavební úřad neproověřil alternativní možnosti stavby (zejm. co se týče jejího trasování).
8. Stavebník se k odvolání vyjádřil tak, že kabelové vedení lze přejíždět mechanizací o hmotnosti vyšší než 6 t, neboť bude v betonových žlabech. Trubka HDPE bude uložena do chráničky.
9. Dne 2. 11. 2023 žalobkyně odvolání doplnila (její argumentaci vzhledem k žalobním bodům soud shrnuje níže v odůvodnění).
10. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Nejprve podotkl, že k doplnění nových odvolacích důvodů nepřihlížel, protože lhůta pro jejich uplatnění uplynula již 15. 2. 2023. Nepřípustné jsou rovněž námitky, které svým obsahem jednoznačně spadají do řízení o vyvlastnění. Prvostupňové rozhodnutí stavebníkovi nezaložilo právo provést stavbu ze soukromoprávního hlediska. Žalovaný pokračoval, že závazné stanovisko ze dne 16. 4. 2020 nepozbylo platnosti, neboť nebylo časově omezeno. Ani zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále „zákon o odpadech“), platnost dříve vydaných závazných stanovisek neomezuje. Stavba nepodléhá souhlasu s odnětím půdy ze ZPF dle § 9 odst. 2 písm. b) bodu 1 a písm. d) zákona o ochraně ZPF. Závazné stanovisko na tomto úseku proto nebylo podkladem pro rozhodnutí. Žalobkyně dále nedoložila, že by stavba porušovala technickou normu ČSN 83 9061 ohledně ochrany vegetace při stavebních pracích a že by tato norma byla závazná. Stavební úřad nemusel přistoupit k ohledání na místě, protože je mu znám stav pozemků z úřední činnosti. Opak by musela žalobkyně prokázat. Namítat alternativní řešení pro trasování stavby žalobkyně musí v řízení o vyvlastnění, v němž se řeší i to, zda jsou splněny podmínky pro minimalizaci zásahu do jejího vlastnického práva či okolnosti jednání se stavebníkem. Stavba je dle žalovaného ve veřejném zájmu, jak stanovuje energetický zákon. Proto nebyl třeba souhlas žalobkyně jako vlastníka pozemků.

Žaloba

11. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
12. V první řadě namítá, že prvostupňové i napadené rozhodnutí správní orgány doručily pouze žalobkyni, přestože o jejím zastoupení věděly. Tím porušily ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), o doručování. Napadené rozhodnutí tak nenabývalo právní moci, což brání dalšímu projednání žaloby [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 Ads 250/2014-55].
13. Napadené rozhodnutí je dle žalobkyně nepřezkoumatelné, protože žalovaný odmítl přihlížet k doplnění odvolání ze dne 2. 11. 2023. Podle judikatury NSS přitom odvolací orgán tíží povinnost vypořádat všechny námitky, které účastník před rozhodnutím o

odvolání uplatnil. Od doplnění odvolání do vydání napadeného rozhodnutí uplynuly téměř tři a půl měsíce. Žalobkyně doplněnými námitkami jen rozhojňovala právní argumentaci (nadto se dotýkaly veřejného zájmu), a proto se na ně nevztahuje koncentrace řízení. Žalovanému tedy nic nebránilo, aby se s námitkami seznámil a vypořádal je.

14. Žalovaný se dále přezkoumatelně nevypořádal s námitkami o potřebě volby řešení šetřícího práva žalobkyně a o nedostatečném odůvodnění účelu vyvlastnění. Žalovaný nijak nereagoval na námitku, dle níž měl být účel vyvlastnění (a tedy i důvod, proč nebyl vyžadován souhlas vlastníka s umístěním stavby dle § 184a odst. 3 stavebního zákona) patrný již ze samotného spisu a podkladů v něm. Žalobkyně nesouhlasí ani s tím, že by námitky ohledně vhodnosti umístění stavby či nepředložení alternativních řešení trasování či alternativního druhu vedení přesahovaly předmět územního řízení a že by měly být uplatněny až v řízení o vyvlastnění. Povinnost jejich vypořádání zakládají mj. § 89 odst. 6 a § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, § 25 odst. 8 energetického zákona a § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný pominul i námitku týkající se dosud neexistujícího územního rozhodnutí pro stavbu úseku dálnice D3, která má být důvodem pro stavbu přeložky, a tedy i zásahu do pozemků žalobkyně.
15. Další pochybení žalobkyně spatřuje v tom, že jí žalovaný neumožnil reagovat na vyjádření stavebníka k podanému odvolání. Jeho argumentaci o možnosti přejíždět kabelové vedení mechanizací o hmotnosti vyšší než 6 t přitom vylučuje § 46 odst. 8 energetického zákona. Žalovaný ale tento argument nepřevzal a související námitky nijak nevypořádal.
16. Žalobkyně zpochybňuje i závěr žalovaného, že vyjádření orgánu ochrany ZPF není závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 správního řádu. I kdyby se ale o závazné stanovisko nejednalo, šlo by stále o podklad pro rozhodnutí, k němuž se žalobkyně mohla vyjádřit. Žalovaný přesto jen převzal závěr, že stavba souhlasu orgánu ochrany ZPF s odnětím zemědělské půdy nepodléhá. Není ale zřejmé, z čeho dotčený orgán vyvozuje, že se jedná o odnětí na dobu kratší než jeden rok. Jeho závěry měl přezkoumat nadřízený orgán. Je rovněž otázkou, zda žalovaný neměl vycházet z aktualizovaného závazného stanoviska v oblasti odpadového hospodářství, jelikož v mezidobí vstoupil v platnost nový zákon o odpadech.
17. Závěrem žalobkyně namítá, že správní orgány přezkoumatelně neodůvodnily upuštění od ústního jednání. Z ničeho nevyplývá, že stavebnímu úřadu jsou poměry pozemků známy z jeho úřední činnosti. Žalobkyně mohla dále požadovat, aby stavebník doložil splnění technických norem, na které odkazoval v projektové dokumentaci.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (k otázce řádného doručení napadeného rozhodnutí žalobkyni se soud vyjadřuje níže), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
19. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
20. Soud rozhodl o žalobě bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Dokazování soud neprováděl, neboť si vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

21. Soud dodává, že se žalovaný k žalobě nevyjádřil (třebaže mu soud k jeho žádosti prodloužil lhůtu k vyjádření) a do řízení se nepřihlásila ani žádná z potenciálních osob zúčastněných na řízení (tedy ani stavebník).

Posouzení žalobních bodů

Vadné doručení napadeného rozhodnutí nemá vliv na jeho zákonnost a ani nevede k předčasnosti žaloby

22. Žalobkyně předně namítla podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť správní orgány svá rozhodnutí doručovaly přímo jí namísto jejímu zástupci.
23. Této námitce soud přisvědčuje potud, že k namítané vadě skutečně došlo, ale již nesouhlasí s tím, že by pochybení při doručování mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí či projednatelnost žaloby.
24. Žalobkyně má pravdu, že podle § 34 odst. 2 správního řádu mají správní orgány povinnost doručovat písemnosti pouze zástupci, nemá-li zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Ze správního spisu přitom plyne, že žalobkyně byla již v řízení před stavebním úřadem řádně zastoupena na základě plné moci ze dne 2. 10. 2020. Jak ale vyplývá z doručenek ve správním spisu, jak stavební úřad, tak žalovaný doručili svá rozhodnutí přímo žalobkyni. V tomto ohledu se skutečně dopustili procesního pochybení, které je namístě jim vytknout.
25. Na druhou stranu je ale zjevné, že shledaná vada se negativně nepromítla do práv žalobkyně. V obou případech se totiž zástupce žalobkyně s rozhodnutími seznámil a žalobkyně následně jeho prostřednictvím podala včasné odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí i včasnou žalobu proti napadenému rozhodnutí.
26. S ohledem na skutkové okolnosti tak soud neshledal žalobu ani předčasnou a neuložil žalovanému znovu doručit napadené rozhodnutí zástupci žalobkyně. Ze žaloby je totiž nepochybné, že se zástupce s napadeným rozhodnutím seznámil, o čemž svědčí text žaloby i skutečnost, že napadené rozhodnutí k žalobě přiložil.
27. V této souvislosti soud odkazuje na judikaturu NSS, podle které samotná vada doručení napadeného rozhodnutí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žaloby jako předčasné.
28. Obecně platí, že krajský soud by měl v takovém případě uložit usnesením žalovanému doplnit spis o doklad o doručení napadeného rozhodnutí zástupci účastníka. Teprve tímto doručením je napadené správní rozhodnutí řádně oznámeno a od tohoto okamžiku začne plynout lhůta k případnému rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k rozšíření o další žalobní body dle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78, č. 450/2005 Sb. NSS).
29. Pokud se ovšem žalobkyně, resp. její zástupce s napadeným rozhodnutím fakticky seznámil, není třeba, aby žalovaný napadené rozhodnutí znovu doručoval. NSS několikrát konstatoval, že nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování nemůže mít vliv na účinnost doručení, pokud adresát písemnost převzal a mohl se s jejím obsahem fakticky seznámit. Je sice nutné trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech, zároveň však nelze přijmout formalistický přístup, je-li naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti. Proto měla-li žalobkyně resp. její zástupce prokazatelně možnost se s obsahem napadeného rozhodnutí seznámit, lze písemnost považovat za doručenou a není třeba trvat na novém formálně bezvadném doručení (viz rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2016,

č. j. 1 Azs 188/2016-26, ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, ze dne 10. 9. 2020, č. j. 5 Azs 136/2020-80, a ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2023, č. j. 59 A 11/2023-62).

30. Taková situace nastala i v nyní posuzované věci. Zástupce žalobkyně se s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámil (nejpozději ke dni podání žaloby) a podal včasnou žalobu. Opětovné doručení napadeného rozhodnutí zástupci žalobkyně by tedy bylo nadbytečné. Pro úplnost soud dodává, že by s ohledem na nesprávné doručování akceptoval jako včasné doplnění žaloby, pokud by zástupce rozšířil žalobu ve lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámil. K takovému rozšíření žaloby nicméně nedošlo a žalobkyně ani nenamítala, že s ohledem na nesprávné doručení napadeného rozhodnutí neměla dostatek času k řádné přípravě žaloby.
31. K argumentaci žalobkyně soud podotýká, že jí odkazovaný rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 Ads 250/2014-55, se od jejího případu skutkově liší. V tamní věci byl totiž žalobce ve správním a soudním řízení zastoupen odlišnými zástupci. Proto NSS nemohl na základě žaloby podané jiným zástupcem shledat, že původní zmocněnkyni vystupující ve správním řízení odvolací orgán doručil rozhodnutí o odvolání alespoň materiálně, tedy že by se s ním prokazatelně seznámila. V případě žalobkyně ale nemůže být o seznámení se jejího zástupce s napadeným rozhodnutím sporu.

Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné

32. Soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tu žalobkyně dovozuje hned z několika důvodů. Soud v první řadě posuzoval, zda žalovaný nepřihlížel k doplnění odvolání ze dne 2. 11. 2023 v rozporu se zákonem.
33. Podle § 36 odst. 1 správního řádu (užitého na základě jeho § 93 odst. 1) nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.
34. Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání mj. obsahovat údaje o tom, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.
35. Podle § 83 odst. 1 věty první správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.
36. Podle § 89 odst. 2 věty první a druhé správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.
37. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které splňovalo veškeré zákonem vyžadované náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu. Zároveň jej podala včas ve lhůtě podle § 83 odst. 1 téhož zákona. V odvolacím řízení následně svou argumentaci doplnila podáním ze dne 2. 11. 2023. Spornou otázkou je, zdali byl žalovaný povinen k tomuto podání přihlížet a námitky vypořádat. V napadeném rozhodnutí totiž uvedl, že k nově doplněným odvolacím důvodům blíže nepřihlížel, protože lhůta pro uplatnění odvolacích námitek již uplynula.

38. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala včasné a perfektní odvolání, soud konstatuje, že na podání podané po uplynutí odvolací lhůty nelze formálně vzato nahlížet jako na doplnění odvolání. Za to by jej šlo považovat jen v případě, že by jej žalobkyně podala v odvolací lhůtě. To ale neznamená, že žalovaný může toto podání zcela pominout jen s argumentem, že odvolací lhůta již uplynula. Jedná se totiž o vyjádření účastníka řízení ve věci dle § 36 odst. 1 správního řádu, na které je odvolací orgán povinen adekvátně reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 11. 2017, č. j. 8 As 162/2017-34, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018-52, ze dne 12. 10. 2023, č. j. 8 As 373/2021-55, či ze dne 23. 3. 2011, č. j. 8 As 40/2010-59). Žalobkyni lze též přisvědčit, že žalovanému v zohlednění tohoto podání nebránily objektivní okolnosti, neboť ve věci rozhodl až po více než 3 měsících od jeho obdržení. Žalovaný tak pochybil, pokud v napadeném rozhodnutí konstatoval, že k „doplněným odvolacím námitkám“, jinými slovy k argumentaci v podání ze dne 2. 11. 2023, nebude přihlížet.
39. Soud proto posuzoval, zdali uvedený postup žalovaného skutečně způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z judikatury NSS vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. „jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).
40. Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se tak rozumí zejména opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci či nevypořádání nosné odvolací námitky. To však neznamená, že by odvolací správní orgán byl povinen ke každé námitce podrobně odůvodnit své stanovisko a vypořádat každý dílčí argument účastníka řízení. Postačí, pokud odvolací správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy alespoň implicitně vypořádá (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).
41. Žalobkyně v podání ze dne 2. 11. 2023 argumentovala, že o účelu vyvlastnění se poprvé dozvěděla až z prvostupňového rozhodnutí. Stavební úřad ji ale měl dle jejího názoru poučit již dříve a založit k tomu podklady do spisu. Dále sporovala, že by stavebník dostal povinnosti v § 25 odst. 8 energetického zákona, a proto stavební úřad nemohl aplikovat § 184a odst. 3 stavebního zákona. Právě v řízení o umístění stavby je dle žalobkyně třeba dbát na šetření práv vlastníků dotčených nemovitostí (zde v podrobnostech odkázala na odvolání). Rovněž uváděla, že stavebník s ní nejednal ani ohledně podmínek pro umístění stavby (jednání se týkalo jen výše náhrad za zřízení věcného břemene). Závěrem rozvedla argumentaci, proč nebyly splněny podmínky pro upuštění od ústního jednání a ohledání na místě.
42. Soud z napadeného rozhodnutí zjistil, že žalovaný se splněním podmínek pro postup podle § 184a odst. 3 stavebního zákona zabýval na straně 6 napadeného rozhodnutí, na níž vysvětluje, že pro umísťovanou stavbu stanovuje účel vyvlastnění energetický zákon. Na téže straně též argumentuje, že vhodnost stavby a minimalizace zásahu do práv vlastníka dotčených nemovitostí se zkoumá až ve vyvlastňovacím řízení. V něm se pak dle žalovaného řeší i případná dohoda (komunikace) vyvlastnítele (stavebníka) a vyvlastňovaného (vlastníka vyvlastňovaných nemovitostí). Na konci strany 5 a na začátku strany 6 napadeného rozhodnutí žalovaný zdůvodňuje, proč stavební úřad mohl upustit od ústního jednání.

43. Z uvedeného je tedy patrné, že žalovaný se fakticky všemi argumenty žalobkyně vznesenými v podání ze dne 2. 11. 2023 věcně zabýval až na jedinou výjimku. V napadeném rozhodnutí se žalovaný nijak nevyjádřil k tomu, že stavební úřad měl žalobkyni poučit o tom, že nebude vyžadovat její souhlas jako vlastníka dotčených pozemků na základě výjimky podle § 184a odst. 3 stavebního zákona, již v průběhu správního řízení ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí.
44. Soud nicméně nedovodil, že by shledané pochybení mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, resp. že by se negativně projevilo na veřejných subjektivních právech žalobkyně, k jejichž ochraně je správní soud povolán (viz § 2 s. ř. s.). Podstatné je, že žalovaný k námitce žalobkyně věcně přezkoumal závěr o tom, že její souhlas podle § 184a odst. 1 stavebního zákona stavebník nebyl povinen k žádosti o územní rozhodnutí dokládat. Jak soud odůvodní níže, tento výklad má i oporu v zákoně, a je tedy věcně správný. Z toho důvodu se žalobkyně nemohlo nijak dotknout pominutí argumentu, že se o výjimce podle § 184a odst. 3 stavebního zákona dozvěděla z prvostupňového rozhodnutí opožděně. Ve správním řízení totiž zjevně měla možnost na tento závěr reagovat a žalovanému v odvolacím řízení předestřít, proč podle ní stavební úřad pochybil. Správní orgány tak žalobkyni nezbavily práva vyjádřit v řízení své stanovisko. Soud proto nepovažuje žalobkynin argument za *nosnou námitku*, jejíž opomenutí žalovaným by zakládalo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pokud by soud napadené rozhodnutí zrušil jen z tohoto důvodu, na právním postavení žalobkyně by se ani nic nezměnilo. Soud by tím jen v rozporu se zásadou procesní ekonomie oddaloval konec řízení, které už tak trvalo před správními orgány tři a půl roku.
45. Lze proto uzavřít, že žalovaný i přes svůj chybný právní názor o tom, že nemusel k podání ze dne 2. 11. 2023 přihlížet, fakticky na podstatu doplněného vyjádření žalobkyně reagoval. Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu tak soud nepřisvědčil.
46. Žalobkyně má dále napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné proto, že žalovaný vyhodnotil jako nepřípustné ty námitky, které svým obsahem spadají do řízení o vyvlastnění. Žalovaný se proto nezabýval např. tím, zda byla stavba vhodně umístěna (tj. zda se nenabízela jiná alternativní trasa), zda proběhlo jednání stavebníka s žalobkyní či zda se jedná o řešení z pohledu práv žalobkyně nejšetrnější. Obdobně žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nepřípustnosti námítky proti závaznému stanovisku orgánu ochrany ZPF.
47. K tomu soud konstatuje, že pouhý nesouhlas žalobkyně s právním názorem žalovaného a s následným odůvodněním napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz přiměřeně např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Z napadeného rozhodnutí je totiž zřejmé, proč se žalovaný danými námitkami nezabýval. Soud tudíž může úvahy žalovaného podrobit přezkumu. S vyslovenými závěry nadto žalobkyně v žalobě polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ani nebylo možné.

Podmínky podle § 184a odst. 3 stavebního zákona byly splněny, proto nebyl třeba souhlas žalobkyně se stavbou

48. Soud následně přistoupil k posouzení, zda správní orgány nevyžadovaly souhlas žalobkyně se stavbou podle § 184a odst. 3 stavebního zákona v souladu se zákonem.

49. Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona. Podle § 184a odst. 1 věty první téhož zákona není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Podle odst. 3 téhož ustanovení však tento souhlas není třeba dokládat, pokud je pro požadovaný stavební záměr stanoven účel vyvlastnění zákonem.
50. K uvedeným ustanovením NSS konstatoval, že „[ž]adatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí disponovat majetkoprávním titulem, popřípadě dokladem či smlouvou prokazujícími, že na příslušných pozemcích může stavět. To není potřeba, pokud lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. O vyvlastnění však není rozhodováno v územním řízení, ale je o něm zahajováno samostatné vyvlastňovací řízení [srov. § 18 zákona o vyvlastnění]. Pro účely územního řízení (...) je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. (...) Zda je skutečně dán veřejný zájem na dosažení takového účelu a zda jsou naplněny ostatní v zákoně o vyvlastnění uvedené podmínky, ovšem není třeba v územním řízení zvláště zkoumat, neboť to není jeho předmětem. (...)“ (viz rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, odst. 33 a 35).
51. Správní orgány v souladu s citovaným rozsudkem NSS postupovaly a vyhodnotily, že za účelem realizace stavby lze pozemky žalobkyně vyvlastnit podle energetického zákona. Soud jejich závěry potvrzuje. Je sice pravda, že žalovaný současně podotkl, že stavba je ve veřejném zájmu, tím ale nemohl předurčit výsledek vyvlastňovacího řízení. Jeho závěr vyplývá přímo z energetického zákona (viz dále), to ale neznamená, že se nebude ve vyvlastňovacím řízení zkoumat veřejný zájem na nyní posuzované stavbě v tomto konkrétním případě vzhledem k individuálním okolnostem věci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40, odst. 32–33).
52. Podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 1 energetického zákona se v elektroenergetice distribuční soustavou rozumí vzájemně propojený soubor vedení a zařízení o napětí 110 kV, s výjimkou vybraných vedení a zařízení o napětí 110 kV, která jsou součástí přenosové soustavy, **a vedení a zařízení o napětí 0,4/0,23 kV, 1,5 kV, 3 kV, 6 kV, 10 kV, 22 kV, 25 kV nebo 35 kV** provozovaný držitelem licence na distribuci elektřiny a sloužící k zajištění distribuce elektřiny na vymezeném území České republiky, **včetně systémů měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky** včetně elektrických přípojek ve vlastnictví provozovatele distribuční soustavy; distribuční soustava je zřizována a provozována ve veřejném zájmu (soud zvýraznil ty části citovaného ustanovení, které dopadají na nyní projednávanou stavbu).
53. Podle § 3 odst. 2 energetického zákona se mimo jiné distribuce elektřiny uskutečňuje ve veřejném zájmu. Stavby sloužící pro distribuci elektřiny a stavby s nimi související jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. Pro zřízení a provozování distribuční soustavy lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě podle jiného právního předpisu.
54. Podle § 25 odst. 3 písm. a) energetického zákona má provozovatel distribuční soustavy právo zřizovat a provozovat vlastní telekomunikační síť k řízení, měření, zabezpečování a

automatizaci provozu distribuční soustavy a k přenosu informací pro činnost výpočetní techniky a informačních systémů.

55. Podle § 25 odst. 3 písm. e) energetického zákona má provozovatel distribuční soustavy dále právo v souladu se zvláštním právním předpisem zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umísťovat v nich vedení.
56. Podle § 25 odst. 4 energetického zákona je pak provozovatel distribuční soustavy povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v odstavci 3 písm. e), a to smluvně s vlastníkem nemovitosti za jednorázovou náhradu; v případě, že vlastník není znám nebo určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části. To platí i v případě, kdy je stavba, pro kterou se právo vyvlastňuje, zřizována nebo již byla zřízena a zřízení věcného břemene nezmařil provozovatel distribuční soustavy.
57. NSS se vyvlastněním v případě zřízení a provozování zařízení distribuční soustavy opakovaně zabýval a dovodil, že veřejný zájem i vyvlastňovací důvod vyplývají přímo ze zákona (srov. např. rozsudky ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41, nebo ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75). V případě umístění zemního kabelu VN o napětí 22 kV (včetně stožárů) a HDPE trubky pro optické kabely představující telekomunikační síť, které jsou součástí distribuční soustavy ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) bodu 1 energetického zákona, lze tedy v krajním případě pozemek za tímto účelem vyvlastnit, resp. zřídit příslušné věcné břemeno za náhradu (viz § 3 odst. 2 ve spojení s § 25 odst. 4 energetického zákona). Ve věci umístění stavby distribuční soustavy proto není třeba k žádosti o územní rozhodnutí přikládat v souladu s § 184a odst. 3 stavebního zákona souhlas vlastníka stavbou dotčených pozemků.
58. Správní orgány v tomto ohledu tedy nijak nepochybily. Žalobkyně se o splnění podmínky podle § 184a odst. 3 stavebního zákona skutečně dozvěděla nejdříve z prvostupňového rozhodnutí, nicméně měla možnost vznést protiargumenty v odvolání, což také učinila. Žalovaný jí však správně nepřisvědčil a v napadeném rozhodnutí v souladu s výše uvedeným též zdůraznil, proč nebyl třeba její souhlas jako vlastníka pozemku se stavbou i v rozsahu položení HDPE trubky. Soud k tomu dodává, že se jednalo primárně o posouzení právní otázky, k jejímuž vyhodnocení správní orgány nemusely shromažďovat další podklady do správního spisu. Určení povahy stavby jako stavby distribuční soustavy vyplývalo z doložené projektové dokumentace, s níž se žalobkyně mohla v průběhu správního řízení seznámit. Ostatně tak i učinila, jak vyplývá z protokolu o nahlížení do správního spisu ze dne 6. 10. 2020.

Otázky vhodnosti a šetrnosti zásahu do práv žalobkyně je třeba řešit až ve vyvlastňovacím řízení

59. Žalobkyně věcně brojila rovněž proti tomu, že ji žalovaný s námitkami vhodnosti stavby a minimalizace zásahu do jejích práv odkázal na vyvlastňovací řízení.
60. Ani tato námitka není důvodná.

61. Předně soud připomíná, že územní řízení zahajuje správní orgán v souladu s dispoziční zásadou k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. NSS proto dovodil, že předmětem územního řízení je pouze záměr v podobě, jak jej určil žadatel; není v něm prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrl. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější (viz rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, 4118/2021 Sb. NSS, odst. 72).
62. V územním řízení je tudíž stavební úřad povinen mj. přezkoumat, zda existuje zákonná možnost získat potřebné právo pro uskutečnění konkrétního záměru prostřednictvím vyvlastnění. Tuto podmínku má přitom soud za splněnou, jak odůvodnil při vypořádání předchozí námitky. Při posuzování přípustnosti záměru v režimu stavebního zákona však stavební úřad nebude zkoumat, zda jsou naplněny další podmínky pro vyvlastnění podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění); tyto otázky mohou být posouzeny až ve vyvlastňovacím řízení, k němuž je příslušný vyvlastňovací úřad. Až ve vyvlastňovacím řízení tak budou mj. stěžejní otázky prokázání veřejného zájmu na realizaci stavby, posouzení naplnění rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění, nebo hodnocení předchozího jednání o uzavření smlouvy o získání práv k pozemku (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016-29, č. 3558/2017 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40).
63. Vydané územní rozhodnutí proto nemůže být zákonným podkladem pro případné odmítnutí žalobkyní navrhovaných alternativ, které by měly do jejích práv zasahovat šetrnějším způsobem. Z jeho samotné existence totiž nelze dovodit naplnění podmínky subsidiarity, neboť neproказuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhostejno přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo zda jsou zjevně neúčinné). Samotné územní rozhodnutí pouze naplňuje jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění, kterou je soulad s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění). Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabývá vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021-29, odst. 21).
64. Na podkladě výše uvedeného je zjevné, že žalovaný postupoval přesně dle shrnuté judikatury. Až ve vyvlastňovacím řízení je místo pro posouzení, zda by nebylo vhodnější vést podzemní vedení VN, případně trubku HDPE, jinou trasou či obecně stavbu řešit jiným způsobem, který by byl z pohledu žalobkyně šetrnější. Pokud by se ve vyvlastňovacím řízení zjistilo, že stávající podoba stavby zasahuje do práv žalobkyně nepřiměřeně (např. z důvodu znemožnění dalšího zemědělského využití pozemků, což v tomto řízení soud nepředjímá), bude nutným důsledkem změna prvostupňového rozhodnutí (územního rozhodnutí). Splnění povinnosti provozovatele distribuční soustavy co nejvíce šetřit práva vlastníků dotčených nemovitostí podle § 25 odst. 8 energetického zákona se proto zásadně řeší ve vyvlastňovacím řízení. Vydané územní rozhodnutí konečným způsobem neurčuje, že stavbu nelze provést jinak, např. z pohledu práv žalobkyně šetrněji. Výše citovaná judikatura

vyvrací přesvědčení žalobkyně, že ve vyvlastňovacím řízení již není prostor pro modifikaci zvoleného řešení. Je tomu přesně naopak. Z toho vyplývá, že žalobkyně se bude moci dovolávat naplnění zásady šetření práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů osob právě i ve vyvlastňovacím řízení.

65. Žalobkyně se zároveň nemusí obávat, že by před definitivním vyřešením těchto otázek stavebník započal s realizací stavby. V případě absence soukromoprávního titulu totiž nelze stavbu provést, jelikož by se jednalo o stavbu neoprávněnou. Žalobkyně by se mohla domáhat odstranění takové stavby prostředky soukromého práva (včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by bylo stavebníkovi uloženo nepokračovat v realizaci stavby) a popř. i náhrady škody (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 231/2016-40, odst. 31).
66. Poukazuje-li žalobkyně na povinnost stavebního úřadu vypořádat i námitky občanskoprávní povahy dle § 89 odst. 6 stavebního zákona, lze ji přisvědčit potud, že stavební úřad si o nich musí učinit úsudek i v územním řízení, na něž bude navazovat vyvlastňovací řízení (jako v této věci). Nicméně při jejich posuzování platí výše uvedené limity, tedy že stavební úřad je vázán žádostí stavebníka, a nemůže tak zkoumat případné alternativy či variantní řešení, které stavebník nenavrhl. V projednávané věci se přitom stavební úřad na straně 3 prvostupňového rozhodnutí námitkou zásahu do práv žalobkyně zabýval. Argumentoval tím, že v současnosti žalobkyniny pozemky energetické zařízení již zatěžuje a že podzemní vedení povede v obdobné trase, a to po severní hraně pozemků, aby se zefektivnilo jejich zemědělské využití.
67. Základní posouzení žalobkyniných námitek tudíž stavební úřad provedl. Za podstatné považoval, že stavba je umístěna při samém okraji jejích pozemků, což by mělo minimalizovat případné obtíže při jejich zemědělském využití. S tím soud souhlasí. Až ve vyvlastňovacím řízení bude prostor pro posouzení, zda převažuje veřejný zájem na realizaci stavby v projednávané podobě nad zachováním práv žalobkyně. Vyvlastňovací úřad proto bude povinen zkoumat, zda stavba zemědělské využití pozemků skutečně vyloučí (např. v důsledku nemožnosti přejíždět vedení mechanizací o hmotnosti vyšší než 6 t, jak žalobkyně argumentuje), a pokud ano, zda i v takovém případě veřejný zájem na realizaci stavby distribuční soustavy vzhledem k okolnostem převáží. Jestliže by tomu tak nebylo, nemohl by vyvlastňovací úřad shledat splnění podmínek pro vyvlastnění, protože by stavebník nedisponoval soukromoprávním titulem pro realizaci stavby. Žalobkyně tudíž bude mít příležitost k ochraně svých práv i ve vyvlastňovacím řízení. Za tím účelem se proto nemusí dovolávat judikatury vztahující se k pohodě bydlení (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018-66, odst. 41 a násl.), kterou na její zemědělské pozemky, jež k bydlení ani účelům souvisejícím neužívá, z podstaty vztahovat nelze.
68. S posledně uvedeným souvisí i vypořádání žalobního bodu, že žalovaný opomněl reagovat na námitku dosud neexistujícím územním rozhodnutím pro stavbu příslušného úseku dálnice D3, který má být důvodem pro realizaci stavby. Potřebnost (nezbytnost) provedení stavby kvůli jiné stavbě dopravní infrastruktury ale úzce souvisí s prokazováním převažujícího veřejného zájmu nad zachováním práv žalobkyně. Tato otázka se tedy zkoumá jako jedna z podmínek pro vyvlastnění. I k této námitce se tak vztahuje závěr žalovaného, že ji žalobkyně má uplatnit až ve vyvlastňovacím řízení.
69. V rozsahu uplatněných námitek proto soud nedovodil, že by správní orgány porušily § 89 odst. 6, případně § 90 odst. 1 stavebního zákona.

70. K související procesní námitce, že žalobkyně neměla možnost reagovat na vyjádření stavebníka k podanému odvolání, soud jednak odkazuje na judikaturu, z níž vyplývá, že takové vyjádření není novým podkladem pro vydání rozhodnutí, na jehož základě by musela být účastníkům řízení adresována výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu (viz rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2024, č. j. 62 A 47/2024-170, odst. 20, a Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2019, č. j. 46 A 41/2016-49, odst. 58–61). Zejména však soud zdůrazňuje, že sama žalobkyně uvádí, že žalovaný argumenty stavebníka do napadeného rozhodnutí nepřevzal, neboť se námitkami co do nevhodnosti zvoleného řešení nezabýval. Žalobkyni proto nemohlo jakkoli krátit na právech, že se nemohla v řízení vyjádřit k něčemu, co vůbec nebylo nosným důvodem napadeného rozhodnutí.

Závěr, že stavba nevyžaduje souhlas k odnětí zemědělské půdy ze ZPF, nemá oporu ve správním spisu

71. Další žalobní námitka směřuje proti vyjádření orgánu ochrany ZPF, dle něhož umístění stavby nevyžaduje souhlas k odnětí pozemků ze ZPF. Žalobkyně se domnívá, že uvedený závěr je nesprávný a že se fakticky jednalo o závazné stanovisko, které měl přezkoumat nadřízený orgán dotčeného orgánu.
72. Nejprve se soud zabýval formou úkonu orgánu ochrany ZPF, který byl součástí stanoviska Městského úřadu Černošice v oblasti životního prostředí ze dne 16. 4. 2020, č. j. MUCE 25371/2020 OŽP/Vysa.
73. Podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je k odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro nezemědělské účely třeba souhlasu orgánu ochrany ZPF. S výjimkou stanovených případů (viz odst. 2 tohoto ustanovení) nelze záměr bez tohoto souhlasu povolit dle zvláštních právních předpisů.
74. Podle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF souhlasu podle odstavce 1 není třeba, má-li být ze ZPF odňata zemědělská půda k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení zemědělské půdy do původního stavu, je-li termín zahájení nezemědělského využívání zemědělské půdy nejméně 15 dní předem písemně oznámen orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uvedenému v § 15.
75. Zákon o ochraně ZPF rovněž výslovně stanovuje, v jaké formě se souhlas vydává. Jestliže jde o souhlas vydaný pro záměr, který nevyžaduje povolení podle jiného právního předpisu, je rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Naopak souhlas vydaný jako podklad pro rozhodnutí podle jiného právního předpisu je závazným stanoviskem podle správního řádu (viz § 21 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF).
76. Podle § 149 odst. 1 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.
77. V projednávané věci orgán ochrany ZPF dospěl k závěru, že stavba souhlas k odnětí zemědělské půdy ze ZPF nevyžaduje, jelikož jsou splněny podmínky mj. i podle výše citovaného § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF. Konstatoval, že jde o odnětí k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení zemědělské půdy do původního stavu.
78. Je tedy zřejmé, že orgán ochrany ZPF souhlas k odnětí zemědělské půdy ze ZPF ve formě závazného stanoviska podle § 21 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve spojení s § 149 odst. 1

správního řádu nevydal. Zákon o ochraně ZPF přitom nestanovuje, že by se měl orgán ochrany ZPF ke splnění podmínek dle § 9 odst. 2 tohoto zákona vyjadřovat určitým formalizovaným způsobem. Pokud takové vyjádření učiní, je proto třeba na tento úkon hledět jako na vyjádření dle části čtvrté správního řádu. To má samozřejmě své důsledky, neboť vyjádření podle části čtvrté správního řádu je sice podkladem pro meritorní rozhodnutí správního orgánu (viz § 50 odst. 1 správního řádu), nikoli však podkladem závazným, jako by tomu bylo u závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu. Správní orgán tedy není takovým vyjádřením vázán, ale to neznámá, že jej nemá povinnost ve svém rozhodnutí zohlednit a vypořádat se s ním (viz § 50 odst. 4 správního řádu).

79. Jelikož vyjádření orgánu ochrany ZPF, které je součástí stanoviska Městského úřadu Černošice v oblasti životního prostředí ze dne 16. 4. 2020, č. j. MUCE 25371/2020 OŽP/Vysa, nemá povahu závazného stanoviska, neuplatní se ani postup podle § 149 odst. 7 správního řádu. Žalovaný proto nebyl povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, které ve věci vydáno nebylo, od správního orgánu nadřízeného orgánu ochrany ZPF. V tomto směru proto žalovaný nepochybil.
80. Žalobkyni lze ale přisvědčit, že měla právo se k tomuto podkladu pro rozhodnutí vyjádřit a že se žalovaný musel jejími námitkami zabývat. Žalobkyně proti vyjádření orgánu ochrany ZPF poprvé brojila v podaném odvolání. Zpochybňovala jej tím, že nezohlednilo vznik ochranného pásma a s tím související zásah do zemědělského využití jejího pozemku. Tento argument v žalobě nevznáší, a proto se mu soud dále nevěnoval. V žalobě ale namítá, že není jasné, jak správní orgány dospěly k závěru, že ve věci jde o odnětí na dobu kratší než jeden rok, a že je tedy splněna podmínka dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF. Touto námitkou se přitom soud musí zabývat, i když ji žalobkyně poprvé uplatnila až v žalobě, neboť jde o námitku hmotněprávního charakteru namítající nesprávné právní posouzení věci správními orgány (viz rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 As 62/2019-86, odst. 22). Neuplatní se zde ani koncentrace podle § 307 odst. 1 nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb.), neboť podle něj nebylo vedeno odvolací řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47).
81. Rovněž správní orgány měly povinnost se těmito okolnostmi zabývat (a to i bez řádně uplatněné námitky účastníků řízení). Stavební úřad v územním řízení totiž posuzuje i to, zdali je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo stavebního zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů [§ 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. To znamená, že stavební úřad musel zkoumat, zda stavba vyhovuje i požadavkům plynoucím ze zákona o ochraně ZPF.
82. Žalovaného jako odvolací orgán pak tíží povinnost přezkoumat soulad vydaného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, a to bez ohledu na uplatněné námitky (§ 89 odst. 2 správního řádu; srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 37/2006-122). Žalovaný proto byl povinen zhodnotit, zda stavba k jejímu umístění skutečně nevyžaduje souhlas k odnětí zemědělské půdy ze ZPF podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, resp. žalovaný měl zkoumat, zda je vyjádření orgánu ochrany ZPF dostatečně zdůvodněné, úplné a má oporu ve správním spisu. Žalovaný se ale bez dalšího ztotožnil s orgánem ochrany ZPF a odkázal na § 9 odst. 2 písm. b) bod 1 a písm. d) zákona o ochraně ZPF.

83. Z právního názoru žalovaného soud dovozuje, že za nezemědělské využití žalobkyniných pozemků považoval provádění samotných stavebních prací, protože z prvostupňového rozhodnutí i projektové dokumentace plyne, že po pokládce kabelového vedení a trubky HDPE do země budou pozemky uvedeny do původního stavu (tedy výkop bude zasypan a ornice navráćena zpět). Soud ale souhlasí s žalobkyní, že z prvostupňového či napadeného rozhodnutí ani žádných podkladů založených ve správním spise neplyne, po jakou dobu budou probíhat stavební práce na pozemcích, a tedy jak dlouho bude zemědělská půda užívána k nezemědělským účelům. Soud nepřehlédl, že nejde o nikterak rozsáhlou stavbu, tato skutečnost však sama o sobě nezaručuje, že zemědělská půda bude do jednoho roku vrácena do svého původního stavu. O časovém horizontu provádění stavebních prací ostatně patrně neměl představu ani samotný stavebník, protože v průvodní zprávě projektu stavby se v bodě 4 výslovně uvádí: „*Předpokládaný termín zahájení a dokončení stavby v průběhu zpracování projektové dokumentace nebyl znám*“. Vycházel-li orgán ochrany ZPF, případně žalovaný z toho, že stavba nepovede k nezemědělskému využití žalobkyniných pozemků delšímu než jeden rok, nemá tento závěr oporu ve správním spisu. Z toho důvodu správní orgány ani nemohly posoudit, zda stavba splňuje podmínky dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF, a tedy zda je stavba bez vydaného souhlasu orgánu ochrany ZPF v souladu s požadavky zákona o ochraně ZPF, jak určuje § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Tento žalobní bod je proto důvodný. Pro úplnost lze dodat, že s ohledem na absentující vyjádření k žalobě nelze ani dodatečně zjistit, proč měl žalovaný tuto podmínku za splněnou.
84. Soud se naopak neztotožnil s námitkou ohledně neaktuálnosti závazného stanoviska v oblasti odpadového hospodářství. Ve shodě s žalovaným poukazuje na to, že toto závazné stanovisko nebylo ve své platnosti jakkoli omezeno. Za takové situace je na účastníkovi řízení, aby prokázal, že došlo ke změně poměrů, která by vydání nového závazného stanoviska podmiňovala (viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76, odst. 43). Žalobkyně ale zůstala jen u tvrzení, že správní řízení trvalo dlouhou dobu a že v účinnost vstoupil nový zákon o odpadech. Konkrétně ale neargumentovala, proč by stavba neměla být z těchto důvodů přípustná. Navíc nový zákon o odpadech již vydání závazného stanoviska do územního řízení k nyní povolované stavbě ani nepožaduje (viz § 146 odst. 3 zákona o odpadech *a contrario*).

Stavební úřad byl oprávněn upustit od ústního jednání

85. V poslední námitce žalobkyně tvrdí, že bez ústního jednání stavební úřad nemohl spolehlivě dospět k závěru o tom, že stavba splňuje požadavky § 90 odst. 1 stavebního zákona. Žalovanému současně vyčítá, že tuto námitkou vypořádal nepřezkoumatelně a že směřuje podmínky pro upuštění od ústního jednání, resp. ohledání na místě.
86. Podle § 87 odst. 1 věty první a druhé stavebního zákona oznámí stavební úřad zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; oznámení o konání ústního jednání se doručí nejméně 15 dnů předem. Stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru.
87. Soud v první řadě nesouhlasí s tím, že by žalovaný směřoval podmínky pro konání ústního jednání a potřeby provést ohledání na místě. Žalovaný srozumitelně vysvětlil, že ohledání na místě stavební úřad neprovádí povinně, ale jen, je-li to účelné. Následně aproboval

konstatování stavebního úřadu, že mu jsou známy poměry v území (stav pozemků) z úřední činnosti. Tento výklad nijak nekoliduje s § 87 odst. 1 stavebního zákona.

88. Ke splnění podmínek pro upuštění od ústního jednání soud uvádí následující. Ústní jednání není ve správním řízení pravidlem, neboť se v něm v plném rozsahu neuplatní zásady ústnosti a bezprostřednosti. Ústní jednání je přitom výjimkou ze zásady písemnosti, na které je správní řízení postaveno. Účastníci správního řízení tedy obecně nemají na ústní jednání právo, pokud tak výslovně nestanoví zákon. Tím je v dané věci citovaný § 87 odst. 1 stavebního zákona. Ani ten však v případě územního řízení nestanoví povinnost konat ústní jednání. Rozhodnutí ponechává na stavebním úřadu, který od něj může upustit za splnění výše uvedených podmínek. Těmi jsou známost poměrů v území a to, že žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Splněním těchto podmínek přitom stavební úřad argumentoval na straně 2 prvostupňového rozhodnutí. O upuštění od ústního jednání stavební úřad účastníky řízení zároveň informoval již v oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 9. 2020, jímž jim stanovil i lhůtu k uplatnění námitek.
89. Soud na tomto postupu neshledává nic nezákonného. Je sice pravda, že stavební úřad blíže nezdůvodnil, proč jsou mu dobře známy poměry v území, resp. uvedl jen, že stav pozemků lze ověřit prostřednictvím mapových aplikací, jejichž výstupy ale do spisu nezaložil. Zákon však nestanovuje, že by stavební úřad musel tento svůj závěr blíže odůvodňovat. Soud nespatřuje ani žádný důvod, proč by měl toto tvrzení zpochybňovat (shodně viz rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 8 As 40/2024-70, odst. 66).
90. V námitkách žalobkyně požadovala nařízení ústního jednání z důvodu prověření navrženého trasování a provedení stavby, a to mj. z důvodu ochrany ZPF a dřevin v místě rostoucích. Soud ale již výše vyložil, že možné alternativy stavby je namíste řešit ve vyvlastňovacím řízení. O poloze stavby přitom nemohlo být sporu, neboť jednoznačně plyne z výkresové části projektové dokumentace. Co se týče ochrany místních dřevin, průvodní zpráva projektu stavby v bodě 9 stanovuje postupy, které mají za cíl vegetaci ochránit, a to v souladu s českou technickou normou ČSN 83 9061. Žalobkyně jen obecně požadovala doložení, že dřeviny bude možné podle této normy ochránit. Nicméně netvrdila, v čem jsou navržená projektová dokumentace a zvolené stavební postupy s touto normou v rozporu. Žádným způsobem se ani nesnažila doložit, že se v místě stavby nacházejí vzrostlé dřeviny, které by měly být specificky zohledněny.
91. Nadto žádný právní předpis nestanovuje závaznost uvedené technické normy, proto by nemohl být považován za nezákonný postup stavebního úřadu jen proto, že je v rozporu s touto normou (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 31/2003-111, č. 549/2005 Sb.). Soud ale opakuje, že žádný rozpor s ní žalobkyně v řízení ani neprokazovala. Stavební úřad proto neměl důvod k nařízení ústního jednání a k provedení ohledání na místě. Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

92. Pro výše vytknuté pochybení správních orgánů shledal soud žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Věc soud vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s. Setrvá-li žalovaný ve shodě s orgánem ochrany ZPF na závěru o tom, že stavba splňuje podmínky dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF, doplní správní spis o podklady, které budou jejich závěry přesvědčivě podporovat.

93. O náhradě nákladů řízení účastníků 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 12 650 Kč. Tato částka se skládá z:

- zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě,
- odměny za zastoupení advokátem, tj. odměny za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [za přípravu a převzetí zastoupení a sepsí žaloby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále „advokátní tarif“)], a dále za jeden půlúkon právní služby 1 550 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku podle § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu),
- náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu).

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 (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

94. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyni přiznal i náklady související s rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, byť jej zamítl. Rozhodný je totiž (až na případy zcela neodůvodněných návrhů, což není tento případ) celkový úspěch ve věci, nikoli úspěch při dílčích rozhodnutích předběžné povahy učiněných soudem v průběhu řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018-45, odst. 29, či rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024-25, odst. 33).

Poučení:

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

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 25. března 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu