



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, zastoupený Mgr. Vilémem Kinem, advokátem, sídlem Na Podkovce 282/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2023, č. j. 064533/2023/ KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2024, č. j. 41 A 4/2024-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal dne 5. 3. 2023 Městský úřad Beroun (dále jen „městský úřad“) jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) o souhlas s trvalým odnětím zemědělské půdy o výměře 59,23 m² ze ZPF za účelem realizace *stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů N. L.* (dále též „stavební záměr“).

[2] Městský úřad usnesením ze dne 14. 4. 2023, č. j. MBE/30800/2023/ZP-SyH, správní řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro zjevnou

bezpredmětnost žádosti. V odůvodnění usnesení uvedl, že stran vymezení cílového záměru a vyhodnocení jeho předpokládaných dopadů na zemědělský půdní fond žalobce k výzvě upřesnil, že se bude jednat o umístění fotovoltaických panelů na budovu *novostavby chaty N. L.* V podrobnostech týkajících se vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení na ZPF žalobce odkázal na přílohy podání ze dne 19. 2. 2022, doplněného podáním ze dne 14. 3. 2022, č. j. MBE/11367/2022/ŽP-HaL, které se týkalo právě záměru *novostavby chaty N. L.* na pozemku parc. č. X v kat. území V. u B.. Přílohou tohoto podání byla také projektová dokumentace pro záměr *novostavby chaty N. L.* Městský úřad uvedl, že souhlas s odnětím vyžaduje budova, což dle doplňujících podání žalobce a jeho příloh má být stavba rekreačního objektu chaty, pro kterou již byl souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dříve vydán formou závazného stanoviska. Městský úřad dále vycházel z toho, že žalobce sám v doplnění žádosti odkázal na přílohy a projektovou dokumentaci s tím, že se jedná o totožnou výměru, shodné umístění i shodné podmínky výstavby.

[3] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí městského úřadu. Žalovaný se ztotožnil se závěrem městského úřadu, že z hlediska ochrany a předpokládaných dopadů na ZPF se stavební záměr shoduje s předchozím záměrem novostavby chaty, pro kterou byl souhlas formou závazného stanoviska dříve vydán. Následná žádost o společné povolení stavby chaty, pro kterou bylo závazné stanovisko podkladem, byla stavebním úřadem zamítnuta pro rozpor s územně plánovací dokumentací. Skutečnost, zda dotčený stavební záměr spadá do žalobcem tvrzeného „volného režimu“ podle § 79 odst. 2 písm. v) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), má dle žalovaného vliv pouze na to, zda souhlas s odnětím půdy ze ZPF bude vydán jako rozhodnutí podle § 67 správního řádu (§ 21 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu), anebo jako závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (§ 21 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Věcné posouzení žádosti z hlediska ochrany ZPF se však zakládá na vyhodnocení důsledků navrhovaného stavebního záměru na ZPF, na deklarovaném účelu stavby a rozsahu záboru ZPF. Žalovaný doplnil, že žalobce – pokud jde o umístěnění fotovoltaických panelů – odkazem na projektovou dokumentaci týkající se novostavby rekreační chaty sám zpochybnil, že se jedná výlučně o stavbu pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud nejprve připomněl, že žalobce se podanou žalobou domáhal i zrušení rozhodnutí žalovaného (v postavení odvolacího orgánu ve věci společného povolení novostavby rekreační chaty) ze dne 22. 8. 2022, č. j. 104079/2022/KUSK, jímž bylo odvolání zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu o nepovolení tohoto záměru potvrzeno. Krajský soud žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2023, č. j. 51 A 63/2022-67, v němž se ztotožnil se závěry správních orgánů, že novostavba chaty odporuje územnímu plánu obce Vráž. Žalobce podal proti rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 2 As 128/2023-39, zamítl.

[5] K věci samé pak krajský soud poukázal na obsah správního spisu, ze kterého vyplývá, že žalobce původní stavební záměr *novostavby chaty N. L.* pouze přejmenoval na *stavbu pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů* a doplnil ji o instalaci fotovoltaických panelů. Tuto

pokračování

stavbu pak označil za nový stavební záměr v tzv. voleném režimu dle § 79 odst. 2 písm. v) stavebního zákona a požádal o souhlas s odnětím ze ZPF formou rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že postupu, jímž se žalobce zjevně pokouší obejít zamítnutí žádosti o novostavbu chaty stavebním úřadem a který je zjevně v rozporu se smyslem a účelem územně plánovací regulace, nelze poskytnout ochranu. S ohledem na to, že žalobce měl k dispozici souhlasné závazné stanovisko ze dne 22. 3. 2022, jehož platnost zanikne nejdříve za tři roky od jeho oznámení žalobci, jakož i s ohledem na to, že původní záměr novostavby chaty se co do svého obsahu, pokud jde o dopady na ZPF, shoduje s „novým“ stavebním záměrem, který již byl závazně posouzen z hlediska zájmů ochrany ZPF, správní orgány řízení o žalobcově žádosti správně zastavily. Podle krajského soudu ovšem mělo být řízení zastaveno nikoli pro *zjevnou bezpředmětnost* žádosti dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, nýbrž správně podle písm. b) téhož ustanovení pro *zjevnou právní nepřípustnost*. Krajský soud nicméně neshledal, že by se jednalo o pochybení mající vliv na zákonnost vydaných správních rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že krajský soud a správní orgány nesprávně ztotožnily záměr stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů s původním záměrem novostavby chaty. Od toho pak nesprávně odvíjely závěr o zastavení řízení, neboť odnětí zemědělské půdy ze ZPF již bylo pravomocně posouzeno. S uvedeným souvisí také námitka nedostatečného posouzení podkladů obsažených ve správním spisu. To dle stěžovatele způsobuje až nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí a napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Rozsudek krajského soudu nedostatečně odůvodňuje závěr, že fotovoltaické panely z budovy nečiní zařízení pro výrobu energie. Krajský soud nevysvětlil, co konkrétně by z budovy takové zařízení činilo. Definici stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů nepodaly ani správní orgány.

[7] Stěžovatel upozornil, že existence budovy je nutnou podmínkou zprovoznění zařízení, neboť územní plán obce Vráž neumožňuje volnou instalaci fotovoltaických panelů na pozemky (v tomto případě v zahradě). Shodný půdorys a umístění záměru novostavby chaty a nově navrženého stavebního záměru je proto dle stěžovatele pochopitelný. Původní projektová dokumentace byla využita také z důvodu účelnosti, úspornosti a rychlosti. Oba záměry se však odlišují druhem, funkcí a technologickým vybavením, přičemž podléhají jinému procesu veřejnoprávního schválení. Totožnost záměrů tvrzená krajským soudem a správními orgány je založena na vizuálním vjemu a na využití předchozí projektové dokumentace. V rámci soudního přezkumu však bylo nutno vyložit, zda posuzovaný záměr naplňuje znaky, které jej definičně vymezují, nikoli vycházet pouze z dojmů. Podle stěžovatele nelze závazné stanovisko ZPF vydané v procesu povolování dřívějšího záměru novostavby chaty považovat za ekvivalent správního rozhodnutí, o jehož vydání žádal v souvislosti se záměrem stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Ve věci mělo dojít právě k vydání rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy ze ZPF podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Stěžovatel upozornil též na čl. 4 odst. 3 nařízení Rady (EU) č. 2022/2577, kterým se zavádí opatření k urychlení zavádění energie

z obnovitelných zdrojů (dále jen „nařízení“), a v této souvislosti nadnesl otázku, zda nebyl souhlas s odnětím půdy ze ZPF udělen tzv. fikcí tichého souhlasu.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že stěžovatel buď neuvádí žádnou polemiku s rozsudkem krajského soudu, anebo se uplatněnou argumentací pokouší obejít podmínky stanovené zákonem a územním plánem obce. Žalovaný zdůraznil, že územní plán obce umožňuje umístění fotovoltaických elektráren (panelů) pouze na fasády a střechy budov, nikoli jejich umísťování na pozemky. Stěžovatel k tomu v žádosti výslovně uvedl, že fasáda i střecha rekreační chaty budou osazeny celkem dvanácti panely. Podle žalovaného jednotlivé fotovoltaické panely (jako věci movité) nepředstavují stavbu pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Stěžovatel ostatně sám potvrdil, že navrhovaná novostavba chaty má obytné místnosti a bude vybavena hygienickým zařízením, a sám ji přirovnával k různým druhům budov, které nejsou stavbou pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, na něž však lze fotovoltaické panely umístit, aniž by se takovou stavbou staly. K další stěžovatelově argumentaci žalovaný upozornil, že nezazněla ve správním ani v soudním řízení před krajským soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Úvodem Nejvyšší správní soud ve shodě s vyjádřením žalovaného podotýká, že podstatnou částí stěžovatelovy kasační argumentace se nemohl věcně zabývat, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak mohl učinit [§ 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Konkrétně stěžovatel až v kasační stížnosti namítá nedostatečné posouzení podkladů správního spisu, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně shody dřívějšího záměru stavby chaty a nyní řešeného záměru stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Stěžovatel v žalobě správním orgánům nevytýkal, že mylně vycházely z vizuální podobnosti obou záměrů a že nedostatečně vyhodnotily obsah správního spisu. Nově až v řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel vznesl také podrobnou argumentaci k druhu a funkci stavby spolu s vysvětlením, proč využil projektovou dokumentaci zpracovanou původně pro novostavbu chaty. Stejně tak stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti namítá, že správní orgány a (a následně ani krajský soud) neposkytly definici stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Nová je i námitka odkazující na unijní nařízení. Těmito kasačními námitkami se tedy Nejvyšší správní soud nemohl s ohledem na jejich neuplatnění v řízení před krajským soudem zabývat.

[10] Ve zbývajících částech Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] K namítané nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že s daným kasačním důvodem je dle ustálené judikatury nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25). Nepřezkoumatelnost tvoří objektivní překážku, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí

pokračování

(rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, nebo ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami nejsou rozsudek krajského soudu ani rozhodnutí správních orgánů zatíženy, neboť je z nich zřejmé, na základě jakých důvodů krajský soud i správní orgány dospěly k vysloveným závěrům. Stěžovatelův subjektivní nesouhlas s posouzením věci nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a vydaných správních rozhodnutí orgánů nezakládá.

[12] V projednávané věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda byly naplněny důvody pro zastavení řízení o žádosti o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.

[13] Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 stanoví zásady plošné ochrany ZPF, dle nichž je nutné minimalizovat použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely, takže k odnětí zemědělské půdy ze ZPF je možné přistoupit pouze v nezbytných odůvodněných případech. Na minimalizaci zásahů do ZPF a ochranu ZPF a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů je nutné dbát i při umisťování staveb (§ 7 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), přičemž v souvislosti s žádostí o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF je potřebné vymezit rozsah předpokládaného zásahu do ZPF, resp. zakres navrhovaného odnětí v katastrální mapě či bilanci skřívky (§ 9 odst. 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Rozhodující tedy je, jaký dopad bude mít konkrétní stavební záměr na zemědělskou půdu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25, bod 22). V daném případě se uvedenými východisky při posuzování věci řídil krajský soud i žalovaný.

[14] Jak plyne z obsahu učiněných podání samotných účastníků řízení, je mezi nimi nesporné, že územní plán obce Vráž umožňuje instalaci fotovoltaických panelů pouze na fasády a střechy budov. Správní orgány a krajský soud tedy správně vycházely z toho, že konkrétní záměr zahrnující osazení fotovoltaickými panely nutně vyžaduje stavbu budovy, na které se budou panely nacházet. Z hlediska zhodnocení dopadů na zemědělskou půdu a ZPF jsou rozhodující právě konkrétní parametry stavby, na níž budou panely umístěny, především její půdorys (tvar), výměra a umístění na pozemku. Právě tyto skutečnosti určují rozsah zásahu konkrétního záměru na ZPF. Případným souhlasem k odnětím zemědělské půdy ze ZPF pak příslušný správní orgán určuje, v jakém největším rozsahu lze půdu ze ZPF odejmout (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 175/2012-25, bod 17).

[15] Krajský soud v napadeném rozsudku správně vycházel ze skutečností plynoucích ze správního spisu, že stěžovatel dne 5. 3. 2023 požádal městský úřad o souhlas s odnětím 59,23 m² zemědělské půdy ze ZPF na pozemku parc. č. X v kat. území V. u B.. V doplnění žádosti, které bylo správnímu orgánu doručeno dne 29. 3. 2023, stěžovatel v podrobnostech (stran konkrétního vymezení navrhovaného záměru a jeho důsledků na ZPF) výslovně odkázal na dřívější žádost týkající se novostavby chaty a její přílohy, včetně zpracované projektové dokumentace s tím, že dopady záměru jsou shodné (shodná výměra, shodné umístění i shodné podmínky výstavby). Rozdíl spočíval pouze v tom, že na fasádu a střechu

chaty budou nově osazeny fotovoltaické panely. Městský úřad proto do správního spisu založil projektovou dokumentaci a další podklady vážící se ke stěžovatelovu záměru novostavby chaty, pro kterou dříve vydal dne 22. 3. 2022 pod č. j. MBE/17154/2022/ZP-SyH souhlasné závazné stanovisko s trvalým odnětím 59,23 m² zemědělské půdy ze ZPF na pozemku parc. č. X v kat. území V. u B. s platností tří let od jeho oznámení stěžovateli. Stěžovatel také k žádosti ze dne 5. 3. 2023 připojil výkres koordinační situace, který je – až na vlastní název stavebního záměru a datum jeho vyhotovení – totožný s koordinačním výkresem obsaženým v projektové dokumentaci novostavby chaty (viz porovnání náhledů obou výkresů obsažené v bodě 22 odůvodnění napadeného rozsudku). Žádné další podklady stěžovatel přes výzvu městského úřadu k žádosti nedoplnil.

[16] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu a správních orgánů, že za dané procesní situace bylo řízení správně zastaveno. Pokud sám stěžovatel odkazoval na umístění fotovoltaických panelů na *novostavbu chaty N. L.*, jejíž výstavba nebyla povolena stavebním úřadem pro rozpor s územním plánem obce, pak z pohledu orgánů ochrany ZPF zjevně nebylo o čem rozhodovat. Krajský soud proto v napadeném rozsudku správně uzavřel, že se v posuzovaném případě jednalo o žádost zjevně právně nepřipustnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Požadoval-li žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti náhradu nákladů řízení vzniklých v souvislosti s vypracováním písemného úkonu včetně poštovního za zaslání správního spisu, Nejvyšší správní soud k tomuto požadavku uvádí, že tyto náklady nepochybně tvoří součást běžné úřední činnosti žalovaného.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. května 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu