



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové, soudce JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyně Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Krajina pro život, spolek**, IČ: 27020886, se sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Říčany**, se sídlem Masarykovo nám. 53/40, Říčany, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **CETIN a.s.**, IČ: 04084063, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, II) **ANBEMO Invest s.r.o.**, IČ: 06570691, se sídlem Kupeckého 763/9, Praha 4, zast. JUDr. Václavem Kronglem, advokátem se sídlem Jiráskova 1343/2, Karlovy Vary, III) **Greenfield Čestlice s.r.o.**, IČ: 09290541, se sídlem Školská 689/20, Praha 1, zast. Mgr. Jiřím Kaňkou, advokátem se sídlem Pod Hybšmankou 2339/19, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2021, č. j. 346351/2020-MURI/OSÚ/00496, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení III) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2025, č. j. 54 A 46/2021 - 182,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastnění na řízení III) **se zamítají**.
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení III) **jsou povinni** společně a nerozdílně zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 5 070 Kč k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení III) (dále též „stavebník“), podané podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vydal žalovaný v záhlaví uvedené rozhodnutí o umístění stavby „*Komerční plochy Čestlice – Čestlice*“ na specifikovaných pozemcích v katastrálním území Čestlice.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že byly splněny podmínky řízení a žalobci svědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby, a to i ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu (dále též „ZPF“). Ze všech uplatněných námitek pak shledal důvodnou tu, v níž žalobce namítal nepřezkoumatelnost závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF. I podle krajského soudu totiž závazné stanovisko neobsahuje odůvodnění souladu odnětí dotčených (částí) pozemků ze ZPF podle § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „zákon o ochraně ZPF“). K tomu uvedl, že správní řád klade na odůvodnění závazného stanoviska, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, přiměřeně shodné požadavky jako na rozhodnutí. Tyto požadavky nesplňuje věta, dle níž orgán ochrany ZPF „posoudil žádost a shledal, že půdu lze trvale odejmout ze ZPF“, neboť je nekonkrétní co do posuzovaných kritérií a zvažovaných skutkových okolností. Pochybení shledal krajský soud také v tom, že se závazné stanovisko nevyjádřilo k pozemku parc. č. 337/101, ačkoliv se na něm nachází drobná část sporného záměru, která přesahuje linii označenou jako „hranice územního plánu“, která dle krajského soudu patrně označuje hranici mezi plochami OK/X a ZO/X. Není tedy vyloučeno, že se tato drobná část pozemků odnímaných ze ZPF nachází v plochách ZO/X (plochy ochranné a izolační zeleně, které nejsou určeny k zastavění), kde je nezbytné posoudit převahu veřejného zájmu podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Orgán ochrany ZPF se však tím, jak jsou odnímané pozemky regulovány v územním plánu, vůbec nezabýval, natož aby odpovídajícím způsobem posoudil potřebu jejich odnětí. Krajský soud uzavřel, že závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, v důsledku čehož trpí stejnou vadou i rozhodnutí žalovaného.

[3] Zbývající žalobní námitky krajský soud neshledal důvodnými. Konstatoval, že nedochází k účelovému dělení záměru CP Čestlice tzv. salámovou metodou, nýbrž k jeho realizaci po etapách jednotlivými vlastníky. Sporný záměr je totiž samostatný, svébytný a na ostatních záměrech ve svém okolí technicky, provozně i funkčně nezávislý. K výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů krajský soud konstatoval, že žalovaný nebyl povinen vypořádat námitky žalobce, neboť ten nebyl účastníkem řízení. Vyjádřil-li se k nim nad rámec nezbytného odůvodnění, nemohou mít případné nedostatky v této části odůvodnění vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Dodal, že ze stanoviska k výskytu chráněných druhů z 21. 4. 2021 plyne, že zvláště chráněné druhy živočichů se v dotčeném území nevyskytují a tento podklad nebyl před soudem zpochybněn. Žalovaný nepochybil ani tím, že nepřevzal podmínky ze zjišťovacího řízení k záměru „*vybudování infrastruktury v k. ú. Čestlice*“, protože se týkají jiného záměru. Nedůvodnými označil krajský soud dále námitky týkající se hlukové zátěže. Podotkl, že bez odborné oponentury může způsob a závěry odborného měření přezkoumat jen do té míry, zda nejví

pokračování

jasné nedostatky. Takové nedostatky v závěrech závazného stanoviska KHS a jeho podkladech na základě žalobní argumentace neshledal. Ve vztahu k nadlimitní zátěži krajský soud konstatoval, že v území, kam je sporný záměr umísťován, nejsou překračovány stanovené limity koncentrace látek znečišťujících ovzduší, jak tvrdil žalobce. Dále nepřisvědčil námitce, že je sporný záměr v rozporu s územním plánem. Přestože se u drobné části záměru skutečně jeví, že přesahuje do ploch ZO/X, je návrh zástavby v této části (chodník) v souladu s regulací ploch ZO/X. Konečně krajský soud posoudil jako nedůvodnou námitku, že mělo být doloženo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k zásahu do Průhonického parku. Zdůraznil, že je nezbytné rozlišovat mezi ochranným pásmem kulturní památky vyhlášeným podle § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, a nárazníkovou zónou statku světového dědictví UNESCO. U nárazníkové zóny se vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče nepředpokládá (§ 14 odst. 2 téhož zákona). Území, do něhož je umísťován sporný záměr, se přitom nachází právě v nárazníkové zóně statku světového dědictví „*Historické centrum Prahy*“, nikoliv v ochranném pásmu kolem zámku a parku v Průhonicích.

## II. Kasační stížnosti a vyjádření

[4] Proti napadenému rozsudku podali žalovaní a stavebník (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost.

[5] Žalovaný podal kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že námitka týkající se obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF byla nepřipustná. Postavil-li totiž žalobce své žalobní tvrzení na tom, že v důsledku realizace záměru má dojít ke skrývce kulturních vrstev půdy, což má být zásahem do biotopu zvláště chráněných živočichů a rostlin, potažmo i do příznivého životního prostředí pro obyvatelstvo, plyne tento důsledek již z účelového určení předmětné plochy v územním plánu. Závazně předurčené účelové určení plochy pojmově čítá i provedení skrývky kulturních vrstev. K tomu žalovaný odkazuje na princip kontinuity závazných stanovisek a dodává, že žalobce může proti umístění záměru namítat na úseku ochrany ZPF pouze skutečnosti, které nejsou nutně předurčeny územním plánem. K těm nepatří otázka záboru ZPF a jeho rozsahu, ale pouze konkrétní řešení záměru, které je předmětem individuálního posouzení. O budoucím záboru totiž bylo *de facto* rozhodnuto již stanoviskem orgánu ochrany ZPF pro účely pořizování územně plánovací dokumentace. Žalobce mohl a měl obecný argument o nevhodnosti skrývky kulturních vrstev půdy namítnout již v rámci pořizování příslušné změny územního plánu. Pokud tak neučinil, nemůže přezkum obecných koncepčních otázek přenášet do dalších fází povolovacího procesu. Krajský soud se tak vůbec neměl touto obecnou žalobní námitkou věcně zabývat.

[6] Žalovaný dále namítá, že posouzení obsahu závazného stanoviska ze strany krajského soudu bylo nesprávné a ryze formalistické. Orgán ochrany ZPF podle něj v odůvodnění zohlednil všechna relevantní zákonná kritéria pro posouzení záměru. Podstatné je totiž pouze to, že záměr byl umístěn na zastavitelné ploše územního plánu. Požadavky na rozsah a podrobnost odůvodnění závazných stanovisek je nutné vykládat v kontextu dané správní agendy. Zákon o ochraně ZPF vyžaduje dvoufázové posouzení: při přijímání územně plánovací dokumentace a v realizační fázi. Tyto fáze nelze izolovat. Většinou totiž individuální posouzení záměru navazuje na obsah platné územně plánovací

dokumentace. Toto východisko platí vždy, neexistují-li v konkrétním případě důvody, pro které je třeba se od platné a účinné územně plánovací dokumentace výjimečně odchýlit. Pouze v takových případech je namístě trvat na bližším odůvodnění. Taková situace v posuzované věci nenastala. Žalovaný při posouzení žádosti výjimečné okolnosti neshledal, netvrdil je ani žalobce v žalobě. Závaznému stanovisku tak nelze vytýkat chybějící hodnocení z povahy věci negativních skutečností. Jestliže takové skutečnosti neexistovaly, nebyl žalovaný schopen v odůvodnění závazného stanoviska výslovně artikulovat příslušné závěry. Žalovaný v něm přímo navázal na posouzení v územně plánovacím procesu a dále vzal v potaz bonitu dotčené zemědělské plochy. Součástí správní úvahy nemuselo být posouzení, zda veřejný zájem na záměru převyšuje veřejný zájem na ochraně ZPF. Postačilo, že žalovaný zohlednil soulad záměru s platným a účinným územním plánem. Tím vzal v potaz určující kritérium nezbytnosti odnětí v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ZPF, dle něž má být upřednostňována zemědělská půda vymezená pro nezemědělské využití v územně plánovací dokumentaci. Ostatní zákonná kritéria uvedená v § 4 odst. 1 písm. b) až h) zákona o ochraně ZPF nepřipadala v posuzované věci v úvahu. Krajský soud ostatně ani konkrétně neuvedl, která kritéria žalovaný opomněl posoudit. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[7] Žalovaný krajskému soudu dále vytýká, že posoudil závazné stanovisko izolovaně, aniž zohlednil obsah územního rozhodnutí. V něm však žalovaný v reakci na námitky žalobce opětovně konstatoval soulad záměru s územním plánem a blíže osvětlil další aspekty umísťovaného záměru, které se týkaly veřejnoprávních požadavků plynoucích ze zákona o ochraně ZPF. Tato reakce byla adekvátní konkrétnosti námitek. Současně podle žalovaného závazné stanovisko obстоjí z hlediska § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*. Pro aplikaci tohoto ustanovení byly splněny veškeré procesní a hmotněprávní předpoklady. Bylo plně vyhověno žádosti stavebníka a absencí odůvodnění nemohl být dotčen na svých právech či zájmech žádný z účastníků územního řízení (žalobce jím nebyl). Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Stavebník podal kasační stížnost také s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá v ní, že závazné stanovisko orgánu ZPF odůvodněno je. Stručnost odůvodnění odráží neexistenci skutečností, pro které by mělo být stanovisko negativní, jakož i obsah podané žádosti, která podrobně zdokumentovala veškeré aspekty relevantní pro úvahy orgánu ochrany ZPF. Ani případné chybějící odůvodnění však není vadou, která by měla mít za následek zrušení územního rozhodnutí. Podle územního plánu jsou totiž dotčené plochy určeny k zastavění jako plochy OK (občanské vybavení komerční). Uvedené určení již samo o sobě předpokládá zábor půdy a její odnímání ze ZPF. Dle zásady kontinuity nelze toto určení zpochybňovat v územním řízení, respektive by musely být proti souhlasnému stanovisku uplatněny námitky, že vůbec nebyly splněny podmínky pro odnětí půdy ze ZPF, popřípadě tvrzeny jiné naprosto zásadní důvody. Jinak jsou správní orgány vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách povolování záměru. Souhlas s odnětím ze ZPF tedy musel být co do výrokové části správný, v opačném případě by zasáhl do legitimního očekávání stavebníka. Žalobce přitom neuvedl žádný relevantní důvod, proč by měl být souhlas s odnětím ze ZPF nesprávný. Pokud nemohlo být stanovisko věcně jiné, nemohl nedostatek odůvodnění způsobit zásah do hmotněprávní sféry žalobce, ani ovlivnit zákonnost územního rozhodnutí. Stavebník dále zdůrazňuje, že nese negativní důsledky

pokračování

zrušení územního rozhodnutí, ačkoliv se nedopustil žádného pochybení. Ve vztahu k pozemku parc. č. 337/101 pak upozorňuje na to, že je v odůvodnění souhlasu výslovně uvedeno, že se odnímané pozemky nacházejí „dle ÚPD obce Čestlice v zastavitelné ploše“. Tomuto závěru neprotiřečí žádný jiný výrok nebo podklad územního rozhodnutí a ani krajský soud netvrdí, že by se předmětný pozemek nacházel v ploše ZO/X, ale toliko, že to nelze vyloučit. Pokud tedy krajský soud vytkl souhlasu s odnětím ze ZPF, že se orgán ochrany ZPF nezabýval otázkou, jak jsou odnímané pozemky regulovány v platném územním plánu, zatížil svůj rozsudek nesrozumitelností. Z uvedených důvodů stavebník navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem nesouhlasí s tím, že by souhlasné stanovisko k územně plánovací dokumentaci znamenalo povinnost dotčeného orgánu vydat pouze souhlasné závazné stanovisko k odnětí půdy ze ZPF. Upozorňuje na to, že legislativní požadavky platné v době vymezení sporného zastavitelného území (2010) byly odlišné od požadavků v době vydání souhlasu orgánu ochrany ZPF. Zdůrazňuje, že půdy zatříděné do I. a II. třídy ochrany lze od roku 2015 odejmout pouze v případech, kdy *jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*. Veřejný zájem v době vymezení zastavitelné plochy zkoumán nebyl. Dále uvádí, že sporné závazné stanovisko neobsahuje žádné odůvodnění. Prosté odkázání na vymezení plochy v územním plánu by činilo podmínku souhlasného závazného stanoviska k odnětí půdy ze ZPF nadbytečnou. Navíc se odnímaná plocha ZPF nachází i mimo zastavitelné plochy, konkrétně v plochách zeleně ZO a ZO/X. Orgán ochrany ZPF se proto měl zabývat otázkou, zda je jejich odnětí v souladu se zákonem o ochraně ZPF. Ani podklady pro žádost o vynětí půdy ze ZPF a její odůvodnění pak neobsahují skutečnosti požadované v § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF a neuvádí zákonem požadovaný konečný předpokládaný rozsah záměru. Odkaz na § 68 odst. 4 správního řádu žalobce považuje za nepřiléhavý a cituje k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 - 27. V další části se vymezuje proti závěrům krajského soudu ohledně výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů a použití „salámové“ metody. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

[10] Stavebník podal k vyjádření žalobce repliku, v níž rozebírá možnost orgánu ochrany ZPF odchýlit se od dřívějšího souhlasného stanoviska k vynětí půdy ze ZPF. Dále poukazuje na to, že legislativní změny po přijetí územního plánu nejsou relevantní a upozorňuje na to, že žalobce argumentuje zčásti nad rámec podané kasační stížnosti. Zdůrazňuje, že žalobce sám netvrdí věcnou nesprávnost závazného stanoviska, ale požaduje toliko jeho zákonné odůvodnění. Dovozuje, že bylo možné aplikovat § 68 odst. 4 správního řádu, neboť v posuzované věci nepřipadalo v úvahu jiné posouzení odnětí půdy ze ZPF.

[11] Žalobce reagoval na repliku stavebníka upřesněním vybraných částí svého vyjádření.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Žalovaný ji spatřuje v tom, že ač mu krajský soud vytkl neposouzení nezbytnosti odnětí pozemků ze ZPF, sám konkrétně neuvedl, která kritéria žalovaný opomněl, a která tak má nově vyhodnotit. Podle stavebníka je pak závěr krajského soudu v rozporu s textem závazného stanoviska. V něm totiž bylo výslovně uvedeno, jak jsou odnímané pozemky regulovány územním plánem.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal, že by se krajský soud ve svých úvahách dopustil vytýkané nedostatečnosti či nesrozumitelnosti. Krajský soud plně dostal požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Z odůvodnění jeho rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný.

[16] Krajský soud v bodech 62 a 64 jasně označil, v čem spatřuje nedostatečnost odůvodnění závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF. Konstatoval, že zdůvodnění spočívá fakticky v jedné obecné větě, dle níž orgán ochrany ZPF „posoudil žádost a shledal, že půdu lze trvale odejmout ze ZPF“, a zcela tak postrádá jakoukoliv individualizaci posouzení věci z hlediska zákonem stanovených kritérií (§ 4 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF) a konkrétních skutkových okolností. Jinými slovy, vytkl orgánu ochrany ZPF, že ani nenaznačil úvahy, které jej vedly k citovanému závěru, tedy které konkrétní skutečnosti a která konkrétní hlediska vzal při svém posouzení v potaz, ačkoliv je právě jeho povinností objasnit svůj závěr. Za situace, kdy podle krajského soudu nebylo vůbec zjevné, jak orgán ochrany ZPF ke svému závěru dospěl, nemohl soud dost dobře označit kritéria, která snad při svém posouzení pominul, neboť sám orgán ochrany ZPF podle krajského soudu žádná kritéria svého posouzení neidentifikoval, natož aby vysvětlil, jak je použil v konkrétních skutkových okolnostech věci. Z napadeného rozsudku je tak dostatečně zřejmé, v čem spočívá nedostatek závazného stanoviska i jak jej odstranit. S ohledem na podstatu shledaného nedostatku nemohl krajský soud logicky podávat jakýkoliv bližší návod k odůvodnění závazného stanoviska.

[17] Stavebník spojuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku s úvahou krajského soudu v bodě 68, která je podle něj „ve výslovném rozporu s textací podkladového stanoviska.“ Krajský soud zde uvedl: „K pozemku parc. č. 337/101 se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevyrádřilo. Přitom právě na něm se nachází drobná část sporného záměru (chodník), která přesahuje linii označenou jako „hranice územního plánu“, která patrně označuje hranici mezi plochami OK/X a ZO/X (srov. přílohu závazného stanoviska orgánu územního plánování, výkres C.3 – koordinační situace a výkres C.3 – koordinační situace, který je součástí projektové dokumentace sporného záměru). Není tedy vyloučeno, že tato drobná část pozemků odnímaných ze ZPF se skutečně nachází v plochách ZO/X. Orgán ochrany ZPF se však tím, jak jsou odnímané pozemky regulovány v územním plánu, vůbec nezabýval, natož aby odpovídajícím způsobem

pokračování

*posoudil potřebu jejich odnětí.*“ Jinými slovy, krajský soud na příkladu pozemku parc. č. 337/101 dovedl, že se orgán ochrany ZPF fakticky nezabýval tím, jaký je skutečný režim vyjmenovaných pozemků, byť to uvedl. Nachází-li se totiž pozemek parc. č. 337/101, na který se vztahuje závazné stanovisko, v plochách ZO/X, tedy mimo zastavitelné území, aniž by orgán ochrany ZPF tuto skutečnost v závazném stanovisku nějak reflektoval, pak zřejmě není jeho konstatování, že „*pozemky se nacházejí dle ÚPD Obce Čestlice v zastavitelné ploše*“, podloženo řádnou úvahou o skutečném režimu vyjmenovaných pozemků. Krajský soud přitom označil okolnosti, které činí z posouzení režimu pozemku parc. č. 337/101 netriviální záležitost, hodnou bližšího zkoumání, resp. objasnění. Jeho úvaha je logická a relevantně zpochybňuje vyjádření orgánu ochrany ZPF, z něhož právě stavebník dovozuje tvrzený rozpor a nesrozumitelnost napadeného rozsudku. Námitka stavebníka tak nemůže obstát, neboť krajský soud srozumitelně a logicky vysvětlil, proč se podle něj orgán ochrany ZPF nezabýval tím, jak jsou odnímané pozemky regulovány.

[18] Podstatou sporu je otázka, zda byl dostatečně odůvodněn souhlas orgánu ochrany ZPF ze dne 3. 7. 2020 k trvalému odnětí pozemků ze ZPF. Odůvodnění sporného souhlasu obsahuje: datum podání žádosti, vyjmenování jejích příloh a text: „*Orgán ochrany zemědělského půdního fondu zdejšího MěÚ žádost posoudil a shledal, že půda může být trvale odňata ze zemědělského půdního fondu, v rámci výše citovaných parcel (337/101, 337/75, 338/5 a 341/3, pozn. soudu). Pozemky se nacházejí dle ÚPD Obce Čestlice v zastavitelné ploše. Bonitně spadají do třídy ochrany I, II, hodnota dle BPEJ činí 21100 a 21500.*“

[19] Jak správně připomenul krajský soud, podle judikatury je třeba při vydávání závazného stanoviska dle § 149 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu). Závazné stanovisko tedy musí být přezkoumatelné a musejí z něj být patrný důvody, pro které bylo přijato (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150 a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018 - 102).

[20] Oba stěžovatelé především dovozují, že závazné stanovisko v podstatě ani nemusí být odůvodněno, pakliže orgán ochrany ZPF vydal souhlasné stanovisko již k územně plánovací dokumentaci a nenastaly (neobjevily se) objektivní okolnosti, pro které by bylo namístě se odchýlit. Odkazují přitom na zásady kontinuity územního plánování a ochrany dobré víry vlastníka pozemku.

[21] S tímto východiskem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Nelze popřít, že citované zásady mají ze své podstaty vliv na věcný obsah závazného stanoviska vydávaného na základě individuální žádosti podle § 9 zákona o ochraně ZPF. Svazují totiž dotčený orgán s povinností, aby při svém aktuálním rozhodování vzal v potaz dřívější závěry, které byly ve vztahu k předmětným pozemkům vysloveny a s těmito se argumentačně při svém rozhodování vypořádal. Pochopitelně budou na toto vypořádání přísnější nároky v případech, kdy se dotčený orgán bude chtít od závěrů vyslovených k územně plánovací dokumentaci podstatně odchýlit, neboť pak bude povinen konkrétně vysvětlit, jaké změněné okolnosti či důvody ochrany veřejného zájmu změnu postoje odůvodňují. To však neznamená, že neshledá-li dotčený orgán důvod pro věcné odchýlení se od dříve vysloveného souhlasu, může zcela rezignovat na svou zákonnou povinnost řádně zdůvodnit jím vydávané závazné stanovisko. Výše citované zásady totiž chrání legitimní očekávání obcí, investorů či veřejnosti ohledně možností využití zemědělské půdy

pro nezemědělské účely, nikoliv však dotčený orgán před plněním jeho povinností souvisejících s hájením jím chráněného veřejného zájmu. Dotčený orgán je proto v rámci posuzování individuální žádosti podle § 9 zákona o ochraně ZPF povinen předejít úvahy, pro které považuje podmínky pro odnětí půdy ze ZPF (nadále) za splněné, případně proč se nemůže odchýlit od dřívějšího stanoviska.

[22] Je třeba si uvědomit, že pořízení územně plánovací dokumentace, k níž se orgán ochrany ZPF dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vyjadřuje, může předcházet individuálnímu rozhodování o konkrétní žádosti podle § 9 téhož zákona řadu let. Během těchto let může přirozeně docházet k nejrůznějším změnám, včetně legislativních. Nelze především vyloučit, že v důsledku plynutí času dojde v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním, které budou mít za následek, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Dotčený orgán musí proto posuzovat žádost podle § 9 zákona vždy optikou aktuální situace, při respektování dobré víry žadatele: „dotčené orgány jsou vázány svými předchozími závaznými stanovisky (§ 4 odst. 3 stavebního zákona). Závazná stanoviska však na druhou stranu nelze vždy automaticky přejímat s pouhým konstatováním, že ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto nebo že dotčený orgán je vázán předchozím stanoviskem a nemůže se od něj odchýlit. Tato argumentace by mohla vést ad absurdum k závěru, že i zastaralá a neaktuální závazná stanoviska vydaná před účinností nového správního řádu by bylo třeba dodržovat i přes zcela odlišnou situaci v území. Ani krajským soudem zmiňované usnesení čj. 6 As 7/2005 - 97 nelze vyložit tím způsobem, že závazné stanovisko jednou provždy stanovuje názor dotčeného orgánu na poměry v území“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012 - 32).

[23] Neobstojí tak východisko argumentace stěžovatelů, že zařazení konkrétního pozemku v územním plánu je určujícím kritériem, které je zásadní pro věcné posouzení žádosti o odnětí půdy ze ZPF, a předurčuje výsledek tohoto posouzení. Na souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF ve smyslu § 9 zákona o ochraně ZPF není právní nárok, přičemž tento nárok nevytváří ani soulad s územním plánem, ke kterému vydal orgán ochrany ZPF souhlasné stanovisko. Orgán ochrany ZPF je při posuzování individuální žádosti vázán všemi kritérii, která stanoví zákon o ochraně ZPF, a jeho stanovisko musí být výsledkem komplexního posouzení všech relevantních skutečností. Vymezení pozemku v územně plánovací dokumentaci je jen jednou z těch, které má při posuzování konkrétní situace vážit. Blíže se Nejvyšší správní soud bude těmito kritérii zabývat v dalším textu.

[24] Zásady, na které stěžovatelé poukazují, tak určitě nesnižují, ale naopak mohou zvýšit nároky na odůvodnění závazných stanovisek, která navazují na souhlasy vydané v minulosti. Dotčený orgán, který z nich vychází, musí vzít v potaz aktuální i historické poměry a vyhodnotit, zda platí původní okolnosti, na jejichž základě vyslovil souhlas s návrhem zastavitelných ploch v územním plánu, a dále zda vlastnosti konkrétního posuzovaného záměru (např. způsob jeho provedení, parametry apod.) vyplývající z větší podrobnosti podkladů pro rozhodnutí, umožňují udělení souhlasu, tedy zda se jedná o urbanisticky vhodné řešení a nezměnily se právní ani místní poměry (a to i z hlediska širších územních souvislostí). Jeho situace se tak zjednoduší jen tehdy, pokud dospěje po porovnání místní a právní situace k tomu, že nedošlo k relevantním změnám. Pak bude legitimní, aby odkázal na závěry učiněné v rámci územního plánování. Tato úvaha však musí být v závazném stanovisku přezkoumatelně vyjádřena tak, aby účastníci řízení či jiné osoby měly možnost se k ní vyjádřit a případně polemizovat s důvody, které dotčený

pokračování

orgán k jeho závěrům vedly (přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32 či ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45).

[25] Co se týče vlastních požadavků na obsah závazného stanoviska, tedy jaké skutečnosti má vzít orgán ochrany ZPF v úvahu při posuzování možnosti odnětí půdy ze ZPF, je třeba vycházet především z § 4 zákona o ochraně ZPF, který stanovuje zásady plošné ochrany ZPF. Podrobně se požadavkům na odůvodnění závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF věnoval Nejvyšší správní soud v bodech 34 až 44 rozsudku ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020 - 67, kde upozornil rovněž na význam metodiky nadřízených orgánů při formulování obsahu závazného stanoviska ve věci odnětí půdy ze ZPF. V posuzované věci byl přitom účinný tentýž metodický pokyn Ministerstva životního prostředí, z nějž vychází citovaný rozsudek (ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96). I podle něj platilo, že „*při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF přiblíží orgán ochrany ZPF k zásadám jeho ochrany podle § 4 zákona a k tomu, zda požadované odnětí je na ploše určené schválenou dokumentací*“ (čl. III odst. 1). Ani relevantní metodika tedy nechápala účel určení plochy v územním plánu jako rozhodující kritérium při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Na toto pojetí navázalo i metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP č. ZP19/2021, podle něhož „*souhlas s odnětím půdy ze ZPF může být udělen pouze v případě prokázání souladu posuzovaného záměru se zásadami plošné ochrany uvedenými v ustanovení § 4 zákona, které se vyhodnocují ve vzájemných souvislostech. Zásadní je v tomto ohledu prokázání nezbytnosti odnětí půdy ze ZPF. Nezbytnost odnětí půdy pro realizaci daného záměru prokazuje žadatel. Orgán ochrany ZPF posuzuje vyhodnocení, které je součástí žádosti o odnětí půdy ze ZPF podle ust. § 9 odst. 6 zákona (vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější), na základě správní úvahy. Orgán ochrany ZPF v odůvodnění závazného stanoviska (popřípadě rozhodnutí dle ust. § 21 zákona) uvede důvody, o které se opírá obsah jeho závazné části, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil.*“

[26] V posuzované věci orgán ochrany ZPF výše popsáním způsobem zcela jistě nepostupoval. Z odůvodnění předmětného závazného stanoviska nevyplývá, že by převzal závěry učiněné v rámci pořizování územního plánu, či na ně alespoň odkázal. Už vůbec pak nelze ze závazného stanoviska seznat, že by orgán ochrany ZPF vyloučil, že došlo k jakékoliv relevantní legislativní či územní změně v mezidobí od pořizování územního plánu. Za této situace nelze dovozovat, že závazné stanovisko vycházelo ze zásady kontinuity a navazovalo na obsah platné územně plánovací dokumentace. Takový postup není z obsahu závazného stanoviska seznatelný. Jistě jej nedokládá prosté konstatování, že se pozemky podle územně plánovací dokumentace nachází v zastavitelné ploše (k pochybnostem o tomto zjištění viz dále). Pokud pak orgán ochrany ZPF skutečně založil odnětí zemědělské půdy ze ZPF pouze na tomto kritériu (zařazení pozemků dle územního plánu), je toto posouzení s ohledem na výše uvedené zcela nedostačující. Nelze proto než souhlasit s krajským soudem, že odůvodnění závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF je zcela obecné a nejsou z něj patrné důvody, pro které bylo přijato. Orgán ochrany ZPF pouze uvedl, že žádost posoudil, shledal, že půda může být trvale odňata ze zemědělského půdního fondu (aniž by přiblížil úvahu, na jejímž základě k tomuto závěru dospěl), že se předmětné pozemky nacházejí v zastavitelné ploše (aniž by tuto skutečnost posoudil, viz dále), a do jaké bonitní třídy pozemky spadají. Tím zcela zjevně nenaplnil požadavky

na dostatečnost odůvodnění závazného stanoviska, tím spíše, že předmětné pozemky jsou zařazeny bonitně do nejcennější půdy, a je tak možno je odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze výjimečně.

[27] Polemizuje-li žalovaný o přípustnosti samotné žalobní argumentace, lze mu dát v obecnosti za pravdu, že v územním řízení skutečně nelze přezkoumávat platnost a zákonnost dříve schválené územně plánovací dokumentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98). To však žalobce v žalobě nepožadoval. Žalobce závaznému stanovisku primárně vytýkal právě chybějící odůvodnění souhlasu s odnětím půdy ze ZPF, tedy v podstatě nemožnost s důvody jeho přijetí jakkoliv věcně polemizovat. Neřešil skryvku kulturních vrstev půdy, nýbrž požadoval sdělení důvodů, pro které orgán ochrany ZPF považoval podmínky pro odnětí půdy ze ZPF (nadále) za splněné v situaci, kdy se v dané oblasti již nachází řada dalších komerčních staveb. Navíc platí, že se v rámci pořizování územního plánu uplatňuje významně odlišná úroveň zhodnocení lokality oproti projednávání konkrétního záměru v územním řízení. Posuzování se odehrává ve vztahu k lokalitě jako celku, kdy se posuzuje především to, zda určitá plocha může být v budoucnu nezemědělsky využita či nikoliv, a to z hlediska stanovených maximálních možných (potenciálních) limitů expanze obce do ploch, na nichž se nachází zemědělská půda, nikoliv s ohledem na konkrétní návrh záboru půdy pro záměr umísťovaný do této lokality. V územním řízení proto nelze úspěšně uplatňovat toliko obecné námitky směřující proti otázkám, které měly být řešeny již v rámci pořizování územního plánu. Podrobnější argumentace spojená s konkrétním záměrem a jeho dopady na konkrétní část území však v územním řízení zcela jistě má svůj prostor. Situace žalobce byla v této souvislosti značně ztížena právě velmi obecným odůvodněním závazného stanoviska.

[28] Stěžovatelé dále krajskému soudu vytýkají, že hodnotil odůvodnění závazného stanoviska izolovaně, nikoliv ve spojení s žádostí o odnětí pozemků ze ZPF, jejími podklady a rozhodnutím žalovaného.

[29] Co se týče možnosti zhojit nedostatky závazného stanoviska ve správním rozhodnutí, pro něž je závazné stanovisko podkladem, ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu tuto možnost (logicky) zapovídá: „*V poměrech projednávané věci je třeba uvést, že stěžovatel nemohl vlastními osamocenými úvahami k otázce krajinného rázu nahradit chybějící odůvodnění odborných závěrů dotčených orgánů státní správy o nemožnosti dotčení životního prostředí posuzovaným záměrem ve vztahu k evropsky významné nebo ptáčí lokalitě*“ (rozsudek ze dne 25. 6. 2020, č. j. 8 As 135/2018 - 23). Podstatou účasti dotčených orgánů v územním řízení je totiž poskytnout stavebnímu úřadu odbornou pomoc a hájit veřejné zájmy v oblastech, kde stavební úřad nemá vlastní věcnou působnost ani odpovídající odbornou kompetenci. Jinými slovy, je-li do řízení přibírán dotčený orgán právě proto, aby posoudil odborné otázky, pro jejichž posouzení není obecný správní orgán odborně vybaven, nemůže zhojit nedostatky tohoto odborného posouzení sám obecný správní orgán ve svém rozhodnutí. Závazné stanovisko musí jednoduše z hlediska přezkoumatelnosti obstát samo o sobě (srov. body 27-31 rozsudku č. j. 10 As 275/2018 - 102) a je-li nepřezkoumatelné, zatíží touto vadou i správní rozhodnutí, které se o ně byť pouze zčásti opírá (rozsudek č. j. 8 As 135/2018 - 23). Obdobně nelze nepřezkoumatelnost závazného stanoviska zhojit obsahem žádosti o vynětí pozemků ze ZPF a jejich příloh, tedy dokumenty předloženými samotným žadatelem. Takovou variantu by si bylo možné

pokračování

představit v situaci, kdyby závazné stanovisko nějakým způsobem konkrétně pracovalo s obsahem těchto dokumentů (odkazovalo na konkrétní pasáže žádosti či jejích příloh apod.). Tato situace však v posuzované věci nenastala.

[30] Přisvědčit nelze ani úvaze žalovaného, že dle § 68 odst. 4 zákona správního řádu nemuselo být závazné stanovisko vlastně ani odůvodněno, neboť je splněna podmínka, že *správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*. Citované ustanovení se však na závazná stanoviska neuplatní, jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v bodě 31 rozsudku č. j. 10 As 275/2018 - 102: „*NSS je názoru, že § 68 odst. 4 správního řádu se na závazná stanoviska neuplatní, jelikož absence odůvodnění závazného stanoviska bude mít vždy za následek jeho nepřezkoumatelnost. Účastníci správního řízení nemohou nijak zasahovat do procesu vydávání závazného stanoviska. Závazné stanovisko je určeno jinému vykonateli veřejné správy a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí ve správním řízení. Účastníci správního řízení se mohou s okolnostmi, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, seznámit pouze z jeho obsahu, proto je podstatné, aby závazné stanovisko, ať už vyhovující všem účastníkům či souhlasné nebo nesouhlasné, vždy obsahovalo řádné zdůvodnění.*“

[31] Stavebník rovněž napadá závěry krajského soudu týkající se problematiky odnětí pozemků, které nejsou podle územního plánu určeny k zastavění. Krajský soud orgánu ochrany ZPF v této souvislosti především vytkl, že se blíže nezabýval tím, jak jsou odnímané pozemky regulovány v územním plánu. Tento závěr opřel o rozbor situace týkající se pozemku parc. č. 337/101. Jak přitom vyplývá již z vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud má za to, že závěr krajského soudu je výsledkem srozumitelné, racionální a vnitřně soudržné úvahy, která respektuje pravidla formální logiky. Krajský soud totiž identifikoval vícero pochybností, které činí konstatování orgánu ochrany ZPF, že se předmětné pozemky (včetně pozemku parc. č. 337/101) „*nacházejí dle ÚPD Obce Čestlice v zastavitelné ploše*“, nepodložené řádnou úvahou o skutečném režimu vyjmenovaných pozemků. Poukázal na to, že se závazné stanovisko orgánu územního plánování k pozemku parc. č. 337/101 vůbec nevyjádřilo, a především na to, že se na tomto pozemku nachází drobná část sporného záměru (chodník), která přesahuje linii označenou jako „*hranice územního plánu*“, která patrně označuje hranici mezi plochami OK/X a ZO/X, a orgán ochrany ZPF přesto žádnou vlastní úvahu ve vztahu k regulaci tohoto pozemku v územním plánu nepředložil. Tyto pochybnosti stavebník nijak nerozporuje, avšak právě ony činí závěr závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF o režimu dotčených pozemků nepřezkoumatelným. Nebylo přitom úkolem krajského soudu, aby se za této situace zabýval tím, v jaké ploše se pozemek parc. č. 337/101 skutečně nachází. Tato skutečnost není *prima facie* zřejmá, a její prvotní posouzení krajskému soudu nenáleží. Přezkoumatelný závěr o ní musí učinit orgán ochrany ZPF tak, aby mohli účastníci s tímto závěrem eventuálně polemizovat, a až výsledky případných polemik mohou být předmětem posouzení ve správním soudnictví.

[32] K požadavku žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, aby se Nejvyšší správní soud zabýval nad rámec kasačních námitek stěžovatelů též salámováním výstavby a ochranou zvláště chráněných druhů živočichů, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je *vázán důvody kasační stížnosti*. Podání žalobce nelze považovat za kasační stížnost nejen s ohledem na jeho označení (vyjádření ke kasační stížnosti), kterému odpovídá i převážný obsah podání, ale také proto, že: „*Kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem*

*ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná.*“ (právní věta usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41). Z pravidla stanoveného v § 109 odst. 4 s. ř. s. pak existují výjimky, ty však nebyly v posuzovaném případě naplněny. Nepřípadný je též odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 9/2008 - 77. Podle něj může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila. Podle citovaného článku se trestnost činu *posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.* Na první pohled závěry rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 na posuzovanou věc nedopadají.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[33] Pro výše uvedené nejsou kasační stížnosti stěžovatelů důvodné, proto je Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný a stavebník neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady sestávají z odměny advokátky za sepsání vyjádření ke kasačním stížnostem [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za tento úkon náleží odměna 4 620 Kč (§ 7 body 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyni žalobce tak za řízení o kasačních stížnostech náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 5 070 Kč. Zástupkyně žalobce nedoložila, že by byla plátkyní daně z přidané hodnoty. Žalovaný a stavebník jsou tak povinni uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 5 070 Kč společně a nerozdílně k rukám zástupkyně žalobce, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Další úkon žalobce spočívající ve *Vyjádření žalobce k podání OZNŘ III)* ze dne 16. 4. 2026, ze dne 15. 5. 2026, soud vyhodnotil jako opakování skutečností uvedených již v prvním vyjádření, a proto náhradu nákladů spojených s realizací tohoto úkonu nepřiznal.

[35] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025).

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

V Brně dne 23. července 2026

Mgr. Lenka Krupíčková  
předsedkyně senátu

pokračování

3 As 160/2025 - 99