

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **MIJAMA, s. r. o.,** se sídlem Kladenská 683, Buštěhrad, zast. JUDr. Ing. Tomášem Jiroutem, advokátem se sídlem Západní 255/31, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, č. j. 070065/2015/KUSK/OŽP/STV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2016, č. j. 46 A 101/2015 - 73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Tomáše Jirouta, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností napadá žalovaný jako stěžovatel shora označený rozsudek (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), jímž krajský soud zrušil shora označené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil odvoláním napadené rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 13. 4. 2015, č. j. OŽP/R/11/3560/14-29-Zem.201 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 3 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského fondu, ve znění pozdějších předpisů, žalobci uloženo *„odstranit z pozemku parc. č. 1822/1 v kat. území Buštěhrad nepovolenou deponii zbytků organického materiálu, zeminy znečištěné*

kamenivem, zeminy z výkopů a podorničí, a to v termínu do 90 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“. Prvostupňové rozhodnutí stálo na skutečnostech zjištěných prohlídkou místa a na vyjádření účastníka řízení, přičemž bylo označeno za vyvrácené, že deponie byla zřízena v souladu s územním rozhodnutím o využití území vydaným Magistrátem města Kladna dne 28. 3. 2008, pod č.j. Výst 573/08/328/Hoř; správní orgán totiž zjistil, že toto územní rozhodnutí pozbylo platnosti. Prvostupňový správní orgán dospěl k závěru, že se jedná o nepovolené odnětí zemědělské půdy k nezemědělským účelům delší než jeden rok, přičemž se vyjádřil k jednotlivým námitkám, které byly vzneseny v odvolacím řízení proti jeho předchozímu zrušenému rozhodnutí (ze dne 21. 10. 2014). Žalovaný v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí ze dne 13. 4. 2015 zejména zdůraznil, že příslušný stavební úřad k dotazu sdělil, že územní rozhodnutí, jehož se účastník řízení dovolává, pozbylo platnosti, protože změna v užívání území nebyla ve lhůtě dvou let provedena ani zahájena. Součástí územního rozhodnutí navíc nebyly ani odvolatelem tvrzené plánované sadové úpravy. I žalovaný uzavřel, že bylo prokázáno nepovolené odnětí zemědělské půdy k nezemědělským účelům delší než jeden rok, a tedy porušení § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. nezemědělskou činností poškozující příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy.

[3] Žaloba stála zejména na tvrzení, že deponie byla zřízena na základě územního rozhodnutí, v průběhu správního řízení byla porušena žalobcova procesní práva, a správní rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné.

[4] Krajský soud rozhodnutí žalovaného označil za pouze obecně konstatující průběh správního řízení a soulad s právními předpisy, aniž by se konkrétně vypořádalo se všemi odvolacími námitkami. Žalovaný zejména řádně nevyhodnotil tvrzení o souladu deponie s územním rozhodnutím ze dne 28. 3. 2008, které považoval za neplatné jen na základě sdělení stavebního úřadu. Takové vyjádření však pro něj nebylo závazné a žalovaný si měl platnost územního rozhodnutí posoudit sám jako předběžnou otázku v souladu s § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. K povaze posouzení platnosti územního rozhodnutí poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 204/2015 - 40, přičemž dále vyloučil i to, že by se mohlo jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Důsledkem nedostatku podkladů pro závěr učiněný žalovaným je nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, které krajský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil bez jednání a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení, v němž žalovaného zavázal zejména k posouzení platnosti předmětného územního rozhodnutí a k vypořádání všech odvolacích námitek včetně provedení šetření na místě v souladu s § 54 správního řádu.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); v obecné rovině tak tedy činí z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Konkrétně stěžovatel odmítá závěr krajského soudu popírající pravdivost sdělení stavebního úřadu o pozbytí platnosti územního rozhodnutí. Toto sdělení je úkonem podle § 154 správního řádu, který je sice nižší intenzity než rozhodnutí, ovšem může být podkladem pro rozhodnutí. V daném případě se prvostupňový orgán obrátil na stavební úřad s žádostí o stanovisko k územnímu rozhodnutí ze dne 28. 3. 2008 a ten mu sdělil, že pozbylo platnosti a z jakých důvodů.

Prvostupňový orgán i žalovaný pak toto sdělení hodnotili podle své úvahy a svůj závěr o toto vyhodnocení opřeli. Stěžovatel dále odkazuje na vyjádření Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje ze dne 1. 8. 2008, v němž tento vyslovil souhlas se skladováním mj. i stavebního materiálu na posuzované ploše; tvrdí, že vyjádření zakládá do spisu, připojeno však není. Vzhledem k prokázanému pozbytí platnosti územního rozhodnutí považuje důvod k vydanému opatření za prokázaný. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zastává názor, že se stěžovatel nedostatečně seznámil s důvody zrušení svého rozhodnutí. Krajský soud nepopřel pravdivost sdělení stavebního úřadu, ale vysvětlil, že nemá právní důsledky, a dále uložil žalovanému, aby se vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Tedy žalovaný měl např. prokázat, že v zákoně č. 185/2001 Sb., se nehovoří o zemině, že použité kamenivo nemá infiltrační schopnost pro odvod srážkových vod, vysvětlit, proč by sadové úpravy měly být součástí územního rozhodnutí, jak je možné, že údajně nezahájené práce již byly zkolaudovány, vysvětlit tvrzenou neprůjezdnost pro požární vozidla, vysvětlit souvislost fotografií pozemku č. 1823 s tímto správním řízením, uvést důvody popření vědecké práce prof. V. pojednávající o zemině jako o stavebním materiálu, vysvětlit proč by měla mít deponie vliv na platnost územního rozhodnutí na zbytku pozemku, atd. K tomu všemu dále odkázal na svá předchozí podání a navrhl vydání „usnesení“, jímž by Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s právnickým vzděláním.

[8] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž nad jejich rámec přihlédl k vadě popsané dále v odst. 13 - 15 (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jádrem kasační stížnosti je zpochybnění správnosti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel považuje právní názor krajského soudu za nesprávný, neboť jeho rozhodnutí bylo dostatečně podloženo i odůvodněno.

[11] Vymezením pojmu (ne)přezkoumatelnosti správního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své dosavadní rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Jako příklad lze uvést zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, dle kterého *„[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“* Lze se rovněž ztotožnit se závěrem dle rozsudku krajského soudu

ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47 A 32/2012 – 38, že *„[p]ovinnost správního orgánu vypořádat se dostatečným a přesvědčivým způsobem s námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004) platí tím spíš pro odvolací správní orgán, neboť samotným smyslem a účelem odvolacího řízení je právě přezkum správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 citovaného zákona).“*

[12] Stěžovatel právní názor krajského soudu zpochybňuje zejména ve vztahu k charakteru a významu vyjádření stavebního úřadu k platnosti předchozího územního rozhodnutí.

[13] Předně je třeba poukázat na rozhodnou právní úpravu. Stěžovateli bylo uloženo odstranění deponie popsané v bodě [2] podle § 3 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Již tady musí Nejvyšší správní soud poukázat na problém, který zůstal v odvolacím i v soudním řízení nepovšimnut. První prvostupňové rozhodnutí (č. j. OŽP/R/5/3650/14-13-Zem.201) bylo vydáno dne 21. 10. 2014. V té době uvedené ustanovení zákona umožňovalo orgánům ochrany zemědělského půdního fondu uložit odstranění zjištěných závad při hospodaření na zemědělském půdním fondu. Toto rozhodnutí bylo ovšem v odvolacím řízení zrušeno a prvostupňový orgán o opatření znovu rozhodoval dne 13. 4. 2015 (č. j. OŽP/R/11/3560/14-29-Zem.201), přičemž uložení opatření opět opřel o § 3 odst. 2 cit. zákona. V té době (od 1. 4. 2015) ovšem zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 3 odst. 2 upravoval zákaz vnášet do zemědělské půdy nebo na ni jiné látky nebo přípravky, než umožňují zvláštní právní předpisy. Opatření k nápravě byla nově upravena v § 3c odst. 1 cit. zákona.

[14] Prvostupňový orgán tedy jak ve výroku tak i v odůvodnění opřel své rozhodnutí o nesprávné ustanovení zákona. Stěžovatel odvolacím rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil, aniž oprávnění k vydání opatření k nápravě věnoval pozornost. Je-li podle § 68 odst. 2 správního řádu náležitostí výroku správního rozhodnutí uvedení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, a podle odst. 3 téhož ustanovení jsou náležitostí odůvodnění úvahy vztahující se k výkladu právních předpisů, rozumí se tím uvedení a výklad ustanovení zákona, který je správný. Prvostupňové rozhodnutí tak bylo stiženo vadou, která by odvolací orgán měla vést ke změně rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[15] Vydání rozhodnutí opřené o nesprávné ustanovení zákona pak měl krajský soud zahrnout mezi výtky, které uvedl ve svém zrušujícím rozhodnutí, aniž tato vada byla výslovně součástí žalobních námitek poukazujících na nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí; stejně tak měl odstranění této vady zahrnout do svého závazného právního názoru tak, aby byla v dalším řízení napravena.

[16] Přesto, že krajský soud uvedl více důvodů, pro které zrušil stěžovatelovo rozhodnutí jako nepřezkoumatelné, nechává stěžovatel některé z nich bez povšimnutí. Konkrétně nebrojí proti závěru krajského soudu, že se ve svém rozhodnutí řádně nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Nad rámec kasační stížnosti je třeba se tím rovněž zabývat, neboť ani důvodnost kasační stížnosti by nemusela vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, pokud by jeho ostatní důvody pro zrušení správního rozhodnutí obstály. Krajskému soudu je třeba v názoru na vypořádání odvolacích námitek

přisvědčit. Žalobce totiž ve svém odvolání kromě existence územního rozhodnutí namítal, že pozemek byl již dříve konkrétně označeným rozhodnutím odňat zemědělskému půdnímu fondu, nebyl tak jeho součástí, a tudíž žalobce nestíhaly povinnosti plynoucí ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Dále žalobce v odvolání tvrdil, že desetiletou existencí deponie nemohlo najednou docházet k poškozování půdy na daném pozemku a vytýkal prvostupňovému orgánu, že se nevypořádal se závazným právním názorem obsaženým ve zrušujícím správním rozhodnutí. Odvolání obsahovalo řadu výtek, na které poukazuje žalobce i ve vyjádření ke kasační stížnosti (viz výše odst. [6]), a které byly shrnuty do 12 bodů na dvou stránkách v části V. odvolání ze dne 28. 4. 2015. Stěžovatel v odvolacím rozhodnutí, jehož skutečné vypořádání odvolacích důvodů čítá cca půl stránky, vypořádal pouze odvolací námitku, že podkladem pro zřízení deponie nemohlo být územní rozhodnutí, neboť to podle sdělení stavebního úřadu pozbylo platnosti a dále konstatoval, že se muselo jednat o zemědělsky obhospodařovanou půdu, pokud na ní v r. 2011 probíhaly žně. Toto dílčí vypořádání odvolacích námitek by obstálo pouze tehdy, pokud by uvedené důvody současně vyvracely ostatní odvolací námitky, nebo je činily bezpředmětnými, byť i to by bylo na místě v odvolacím rozhodnutí zmínit; tak tomu ovšem není. Krajský soud tedy důvodně vytkl žalovanému nepřekoumatelnost jeho rozhodnutí a uložil odstranění této vady včetně doplnění podkladů a ohledání místa v rámci správního řízení, byť jinak úplnost podkladů pro vydání rozhodnutí neřešil.

[17] Pokud se jedná o sdělení stavebního úřadu, plyne ze spisu následující. Žalobce v průběhu správního řízení tvrdil, že skládka byla zřízena na základě rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 28. 3. 2008, č. j. 573/08/328/Hoř, a toto rozhodnutí prvostupňovému orgánu předložil. Jednalo se o rozhodnutí o změně využití území pro účel zřízení manipulační, výstavní a skladové plochy na části pozemku č. 1822/1 v k.ú. Buštěhrad, přičemž ve využití území bylo mj. uvedeno i skladování stavebního materiálu. Prvostupňový orgán si dne 1. 9. 2014 vyžádal od odboru výstavby téhož magistrátu stanovisko, zda skládka materiálu, která je předmětem řízení, odpovídá vydanému územnímu rozhodnutí, a zda je toto rozhodnutí dosud v platnosti. Odbor výstavby Magistrátu města Kladna sdělil dne 15. 9. 2014, že předmětné územní rozhodnutí pozbylo platnosti, protože ve lhůtě dvou let nebyla změna území ani provedena ani zahájena. Dále konstatoval, že zemina není stavebním materiálem a navezení výkopové zeminy nelze považovat za změnu ve využití území. Stanovisko není nijak formalizováno, což není podstatné. Není pochyb o tom, že se nejedná o správní rozhodnutí ani o závazné stanovisko (§ 149 právního řádu); zde krajský soud správně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 204/2015 - 40. Stěžovatelem nastolený názor, že se jednalo o sdělení podle § 154 správního řádu, je poměrně přiléhavý. Jedná se o odborné vyjádření názoru orgánu veřejné správy v mezích jemu svěřené působnosti; ve vztahu k § 154 správního řádu by bylo spíše namístě podřazení pojmu „vyjádření“ než pojmu „sdělení“. Takové vyjádření může být podkladem pro rozhodnutí jiného orgánu. Potud lze stěžovateli přisvědčit, ne však v tom, že se jedná o podklad závazný (k tomu srovnej Správní řád, Komentář, Vedral, J., BOVA POLYGON, 2. vydání, Praha 2012, s. 1221, 1222). Toto vyjádření je součástí podkladů pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu a podle odst. 4 téhož ustanovení podléhá hodnocení stejně jako ostatní podklady pro rozhodnutí; může být zpochybněno i vyvráceno. Jestliže tedy žalobce jako účastník řízení zpochybnil závěr vyjádření odboru výstavby, bylo třeba toto vyjádření vyhodnotit ve vztahu k účastnickým tvrzením, která byla přinejmenším

v odvolání poměrně obsáhle vyjádřena. Vzhledem k tomu, že se jednalo i o otázky odborné, bylo možné účastníkova tvrzení předestřít odboru výstavby k dalšímu vyjádření. Pouze v tomto směru Nejvyšší správní soud na základě kasačních důvodů považuje za potřebné závazný právní názor krajského soudu korigovat.

[18] Pokud ovšem krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, učinil tak v souladu se zákonem. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., zohledňujícího kriterium úspěchu účastníka ve věci. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pročež nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak procesně úspěšný žalobce má oproti stěžovateli právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Náklady vynaložené žalobcem v řízení o kasační stížnosti sestávají z odměny advokáta, kterým byl zastoupen již v řízení o žalobě, za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. k) ve spojení s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti, při sazbě 3100 Kč za úkon právní služby v souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu. K tomu je třeba připočíst jedenkrát paušální částku náhrady hotových výdajů advokáta dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak žalobci náleží na náhradě nákladů zastoupení v řízení o kasační stížnosti částka 3400 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu