

Zpráva o uzavření šetření ve věci postupu Ministerstva (ministra) životního prostředí v případě závazného stanoviska k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Vedl jsem šetření na základě podnětu společnosti A., [adresa sídla] (stěžovatelka), kterou zastupuje JUDr. Emil Flegel, advokát, K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10. Podstatou podnětu byl postup ministra životního prostředí ve věci závazného stanoviska (ZS) Ministerstva životního prostředí k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF) pro umístění stavby stěžovatelky.

V postupu ministra jsem shledal pochybení. Ministr s takovým hodnocením nesouhlasí.

Na svých závěrech, které jsem uvedl ve zprávě o šetření,¹ **trvám** a do budoucna je budu v obdobných případech uplatňovat (k tomu viz část A. této zprávy). **Přesto jsem se rozhodl šetření uzavřít, protože jsem přihlédl k dalším okolnostem případu** (k tomu viz část B. této zprávy).

A. Proč na svých závěrech trvám

V této části zprávy uvedu, jaké byly moje závěry ve zprávě o šetření, jak se k těmto závěrům ministr vyjádřil a proč i přes jeho vyjádření setrvávám na svém závěru, že se neřídil právním názorem správního soudu – Krajského soudu v Praze. Pro přehlednost jsem tuto kapitolu rozčlenil na dvě podkapitoly:

- Nedodržení povinnosti respektovat právní názor soudu (k postupu ministra do doby vydání jeho rozhodnutí ze dne 4. 1. 2024 – **podstata šetření**: podkapitola A.1)
- Procesní postup rozkladové komise ministerstva (k doplňujícím informacím ministra – ve vazbě na zprávu o šetření: podkapitola A.2)

A.1 Nedodržení povinnosti respektovat právní názor soudu

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že ministr se v rozporu s § 78 odst. 5 soudního řádu správního² neřídil závazným právním názorem krajského soudu.³ Soud naprosto jasně vyslovil, že ministr opětovně posoudí, zda je, či není možné udělit souhlas s odnětím půdy ze ZPF pro stěžovatelčin záměr. Přitom se bude řídit právním názorem vysloveným v tomto a předchozím rozsudku.⁴ Namísto toho, aby ministr vydal nové revizní ZS podle § 149 odst. 7 správního řádu,⁵ zrušil rozhodnutím ze dne 4. 1. 2024 v přezkumném řízení

1 Zpráva o šetření ze dne 29. 1. 2025, č. j. KVOP-3939/2025.

2 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

3 Rozsudkem ze dne 31. 8. 2023, č. j. 43 A 68/2022-92 (přímo dostupný na www.nssoud.cz), krajský soud zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 6. 2022, č. j. 077880/2022/KUSK, kterým krajský úřad v odvolacím řízení potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu Černošice o zamítnutí žádosti stěžovatelky o umístění stavby „[název stavby]“ (halových objektů určených pro skladování a průmyslovou výrobu) na pozemcích v k.ú. Y. Soud zároveň dovedl nezákonnost revizního závazného stanoviska tehdejší ministryně životního prostředí ze dne 30. 5. 2022, kterým potvrdila negativní závazné stanovisko ministerstva ze dne 22. 9. 2021. Soud výslovně upozornil, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí sice nemůže zrušit přímo potvrzující závazné stanovisko, jeho nezákonnost může toliko vyslovit v odůvodnění rozsudku. Tím se podkladový úkon v důsledku vysloveného právního názoru soudu stane nadále právně neúčinným, byť nedošlo k jeho formálnímu zrušení.

4 Ve stručnosti – předchozím rozsudkem je třeba rozumět rozsudek krajského soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 34/2019-91 (www.nssoud.cz).

5 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

podle § 149 odst. 8 správního řádu předchozí negativní ZS ministerstva a potvrzující revizní stanovisko tehdejší ministryně.

Konstatoval jsem, že daný případ nepatří mezi ty, které opodstatňují možnost odchýlit se od právního názoru správního soudu. Od rozhodnutí soudu ze dne 31. 8. 2023 po rozhodnutí ministra ze dne 4. 1. 2024 nedošlo ke změně skutkových okolností, ke změně právní úpravy či judikatury, které by odůvodňovaly nedodržení právního názoru soudu. Nepřesvědčily mě důvody (podle předchozího vyjádření ministra – před vydáním zprávy o šetření), podle kterých z rozsudku krajského soudu vyplývá požadavek na nové posouzení nezbytnosti odnětí půdy ze ZPF, souladnost postupu se závěry poradního sboru ministra vnitra a s doporučením rozkladové komise.

V následujících odstavcích uvedu, proč nepřijímám argumenty ministra uvedené v jeho vyjádření ke zprávě o šetření a setrvávám na svých názorech.

A.1.1 Povaha úkonu odvolacího orgánu – vyžádání potvrzení nebo změny ZS

Ministr mi sdělil, že posoudil vyžádání krajského úřadu podané podle § 149 odst. 7 správního řádu dle jeho obsahu jako podnět k přezkumu dle § 149 odst. 8 správního řádu.

Podle mého názoru však bylo nad veškerou pochybnost zřejmé, že takto krajský úřad své vyžádání nemínil, a prakticky vzato ani mýnit nemohl, protože § 149 odst. 7 správního řádu mu nedává ve volbě postupu na výběr. Vyžádání podle § 149 odst. 7 správního řádu krajský úřad učinil v návaznosti na nesouhlas účastníka řízení – odvolatele se ZS a na právní názor krajského soudu.

Ministr, podle mého názoru, přehodnotil nikoliv obsah, ale kategorii právního úkonu krajského úřadu. Konkrétně vyžádání, které krajský úřad vydal dle § 149 odst. 7 správního řádu, ministr bez právního důvodu překvalifikoval na podnět k přezkumu ZS podle § 149 odst. 8 správního řádu.

A.1.2 Vztah § 149 odst. 7 a § 149 odst. 8 správního řádu

Podle názoru ministra z rozsudku krajského soudu nebylo možné dovodit jiný závěr než ten, že je nezbytné provést nové posouzení věci z úrovně orgánu prvního stupně (ministerstva), tj. doplnit dokazování, analyzovat rozhodovací praxi ministerstva v územní působnosti České republiky a znovu o věci rozhodnout. Pokud by posouzení, které vyžadoval krajský soud, zajistil sám ministr dle § 149 odst. 7 správního řádu, odejmul by tím možnost bránit se proti souhlasu, či nesouhlasu s odnětím půdy ze ZPF u nadřízeného správního orgánu. Ministr upozornil, že obdobný případ vztahu § 149 odst. 7 a § 149 odst. 8 správního řádu řešilo na počátku roku Ministerstvo zemědělství. Obrátilo se proto na Ministerstvo vnitra jako garanta správního řádu, a to k věci sdělilo názor, který ministr citoval: „... postupy podle § 149 odst. 7 a 8 správního řádu představují samostatné, oddělené postupy, které slouží k odlišnému účelu. Při postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu, který je vázán na podané odvolání, je závazné stanovisko podrobena přezkumu jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska věcné správnosti, obdobně jako je z obou těchto hledisek v odvolacím řízení přezkoumáváno i samotné napadené správní rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Účelem tohoto postupu je zajistit, aby odvolací námítky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. ... S ohledem na odlišnou povahu

a účel postupu podle § 149 odst. 7 a 8 však není vyloučeno, aby přezkumné řízení proběhlo poté, co bylo podáno odvolání proti meritornímu rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem. Zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení pak bude s ohledem na uvedené výše přicházet v úvahu, pokud závazné stanovisko bude vykazovat takové vady, které nebude možné odstranit na úrovni nadřízeného správního orgánu.“

Nerozporuji názor Ministerstva vnitra, který mi ministr citoval. To ale nemění nic na tom, že citovaný závěr je obecné povahy a vztahuje se na jinou záležitost. Ministr mi svým vyjádřením neozřejmil, proč má být stejně nahlíženo na tuto konkrétní věc, která se řeší už několik let, opakovaně, včetně projednání před správním soudem. **Nadále zastávám názor, že ministr bez právního důvodu přistoupil k přezkumu dle § 149 odst. 8 správního řádu namísto revizního postupu dle § 149 odst. 7 téhož zákona, který u něj v souladu se správním řádem i právním názorem soudu vyžádal krajský úřad.**

A.1.3 Argumentace rozhodnutími jiných správních soudů

Ministr ve svém vyjádření zmínil usnesení Městského soudu v Praze a rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁶ protože má za to, že zvolený procesní postup ministra je souladný se zákonem i z hlediska rozhodnutí těchto soudů.

Konstatuji, že tato část vyjádření se mi jeví poněkud zavádějící. Jde o **rozhodnutí a závěry soudů v paralelním soudním řízení, které nemění nic na tom, že ministr byl vázán právním názorem krajského soudu uvedeným v rozsudku ze dne 31. 8. 2023.**

Uvedená argumentace ministra je vůči dané kauze bezpředmětná.

A.1.4 Prolomení závaznosti právního názoru soudu

Ministr ve vyjádření připustil, že argumentace v odůvodnění jeho rozhodnutí ze dne 4. 1. 2024 na toto téma mohla být důslednější. Uvedl, že v tom směru uložil příslušným organizačním složkám ministerstva nápravu. Konstatoval, že vázanost právním názorem soudu není zcela absolutní, lze ji výjimečně prolomit v případě, že dojde k doplnění dokazování, ke zjištění jiného skutkového stavu věci, v případě změny právní úpravy (jako v tomto případě) atd. Má za to, že jím zvolený postup přezkumu ZS ministerstva podle § 149 odst. 8 správního řádu byl jediný možný i proto, že jde o věcně náročnou záležitost vyžadující projednání v prvním stupni.

Ani já netvrdím, že vázanost právním názorem soudu je absolutní. Souhlasím s ministrem, že tuto vázanost lze výjimečně prolomit, pokud dojde k doplnění dokazování, ke zjištění jiného skutkového stavu věci, v případě změny právní úpravy, judikatury atd. Ohledně prolomení závaznosti právního názoru soudu však zároveň připomínám (krom toho, co uvádím ve zprávě⁷), že správní orgán musí být schopen specifikovat v odůvodnění svého rozhodnutí všechny relevantní skutečnosti, které ho k tak výjimečnému postupu vedly.

⁶ Usnesení městského soudu ze dne 20. 4. 2022, č. j. 6 A 58/2021-59, o odmítnutí žaloby stěžovatelky na ochranu před nezákonným zásahem, a potvrzující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 1 As 114/2022-30.

⁷ Zejména na str. 4, část C.2 jsem s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že typicky jde o případy nových skutkových zjištění nebo změny právní úpravy anebo o důsledek tzv. kvalifikované změny judikatury na úrovni, kterou by byly soudy povinny akceptovat v novém rozhodnutí (například posoudí-li rozhodnou otázku jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr EU či rozšířený senát Nejvyššího správního soudu).

Tuto povinnost však, podle mě, ministr v rozhodnutí ze dne 4. 1. 2024 nesplnil. Neuvedl to na pravou míru ani v rámci svého vyjádření k mojí zprávě. Předložené vyjádření se drží spíše obecné linie a konkrétní reakci na výtky mojí zprávy o šetření neskýtá. Odůvodněním nejsou například obecná pravidla zmíněná ve vyjádření, podle kterých:

- Argumentace obsažená v ZS dotčeného orgánu a v potvrzujícím revizním stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu tvoří jeden celek.
- Zatímco žadatel má prokázat soulad záměru se zásadami plošné ochrany,⁸ pak orgán ochrany ZPF posuzuje a zvažuje střet mezi soukromým zájmem na realizaci logistického areálu a veřejným zájmem na ochraně nejkvalitnější zemědělské půdy zařazené do I. třídy ochrany dle BPEJ.

Ve svém vyjádření mi naopak **ministr konkrétně nesdělil, které změny (skutkových okolností, právních předpisů, judikatury, atd.) v tomto případě opodstatňovaly prolomení povinnosti respektovat právní názor krajského soudu ze dne 31. 8. 2023.** Přes určitý důraz na změnu právního předpisu ve vyjádření neupřesnil, v jaké konkrétní změně, kterého právního předpisu a proč viděl k prolomení důvod, za období od rozhodnutí soudu ze dne 31. 8. 2023 do doby rozhodnutí ministra ze dne 4. 1. 2024.

Ani **výčet úkonů, ke kterým ministra zavázal krajský soud svým rozhodnutím ze dne 31. 8. 2023,⁹ nevyjasňuje, proč mohlo dojít k prolomení závaznosti právního názoru soudu, že se ve věci má uplatnit pravidlo § 149 odst. 7 správního řádu.** Rozumím tomu, že ministr mohl důvod k vrácení věci na úroveň prvního stupně (ministerstva) spatřovat v celkové věcné obsáhlosti a složitosti případu a také v lepší možnosti účastníků řízení o umístění stavby bránit se efektivněji proti rozhodnutí stavebního úřadu a v té souvislosti i proti ZS prvního stupně (jak vyplývá z vyjádření). **Nevysvětluje se tak ale důvod k prolomení povinnosti respektovat právní názor správního soudu, který zcela jednoznačně zavázal ministra, aby věc řešil na své úrovni.**

A.2 Procesní postup rozkladové komise ministerstva

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že závěry poradního sboru ministra vnitra a doporučení rozkladové komise nespádají mezi případy, kdy lze prolomit vázanost právním názorem soudu a že je nepovažuji za dostatečné pro to, aby obhájily postup v rozporu s právním názorem soudu. Konstatoval jsem, že ministr se nemusel doporučením rozkladové komise řídit, zvláště pokud bylo odchýlné od právního názoru krajského soudu. Pro přesnost informací jsem ho požádal o vysvětlení týkající se účasti zástupců odboru adaptace na změnu klimatu ministerstva na jednání rozkladové komise dne 1. 12. 2023.

8 Ustanovení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

9 Vyjádření ministra obsahuje výčet úkonů, které lze stručně shrnout takto:

Nutnost nového posouzení nezbytnosti odnětí půdy ze ZPF.

Výtka nedostatečné argumentace, že zemědělské půdy bylo ve prospěch logistických areálů již odňato dost.

Povinnost znovu posoudit: a) zákonnost požadavku ministerstva na „přidanou hodnotu záměru“, b) kritérium o neexistenci jiných vhodných ploch u záměrů, které přesahují území obce (které je podle ministerstva nutno vykládat prostorově), c) požadavek umístění záměru na brownfieldu (které krajský soud shledal nemístným), d) porušení zásady legitimního očekávání a principu kontinuity, e) narušení organizace ZPF, f) soulad záměru s jinými složkami životního prostředí (což bylo před orgánem prvního stupně nezákonné).

Povinnost vypořádat se v revizním stanovisku s námitkami odvolatele ohledně rozhodovací praxe ministerstva.

Ministr ve vyjádření souhlasil s mým názorem, že se nemusí řídit názorem rozkladové komise jako poradního orgánu. Složení rozkladové komise však vnímá jako záruku odborného posouzení věci.¹⁰ Rozsudek krajského soudu měla komise k dispozici.

Ministr reagoval na moji otázku, zda o přítomnosti zástupců odboru adaptace na změnu klimatu ministerstva na jednání rozkladové komise rozhodl předseda senátu. Uvedl, že je zavedenou praxí jednání rozkladové komise, že jsou připraveni zástupci organizačních útvarů, jejichž rozhodnutí rozkladová komise posuzuje, aby poskytli členům komise informace, které požadují. Tito zástupci jsou přítomni v předsálí zasedací místnosti komise a jsou připraveni na výzvu předsedy senátu se do jednací místnosti dostavit. Jsou přítomni výlučně na počátku jednání komise a zodpovídají konkrétní dotazy jejich členů vztahující se k řešené věci. Na tomto jednání se za odbor adaptace na změnu klimatu účastnil vedoucí oddělení ochrany ZPF Ing. Jan Bačovský. O jeho přítomnosti je záznam v prezenční listině.

Ministr mi též sdělil, že nic nebrání tomu, aby se na jednání komise dostavil účastník řízení, pokud by o takovou možnost projevil zájem. O jeho účasti by rozhodl předseda senátu. Nicméně pokyn předsedy senátu k výzvě k účasti na jednání přítomných zástupců není zformalizován. Přítomnost se zaznamenává v zápisu z jednání komise. Ministr proto uložil sekretariátu rozkladové komise, aby byl pokyn předsedy senátu k účasti na části jednání zástupců ministerstva, popřípadě i dalších účastníků, zaznamenán do zápisu z jednání.

Vysvětlení ministra k postupu rozkladové komise ministerstva **nic nemění na závěrech, které jsem uvedl ve zprávě o šetření a jež zdůrazňuji ještě v rámci této zprávy o uzavření šetření.** Za přijatelnou považuji informaci ministra ohledně možné přítomnosti účastníka řízení na jednání rozkladové komise a informaci, že v té souvislosti uložil sekretariátu rozkladové komise, aby zajistila vyšší míru formalizace záznamu účasti na jednání rozkladové komise ministerstva.

B. Proč jsem se rozhodl šetření uzavřít

Zde připomínám, že předmětem šetření a výsledné zprávy byl výhradně procesní postup ministra a ministerstva, nikoliv věcné posouzení případu, tj. zda mělo být ZS dotčeného orgánu souhlasné, nebo naopak.

Ministr mě ve vyjádření upozornil, že jeho přezkumné rozhodnutí ze dne 4. 1. 2024 nelze opětovně přezkoumat ve smyslu § 94 odst. 2 správního řádu. Tato okolnost je mi známa, ale nemění nic na tom, že jsem považoval za nutné vymezit se k chybnému procesnímu postupu ministra.

K názoru ministra, že by mělo dojít k posouzení odnětí půdy I. stupně ochrany ze ZPF z úrovně Nejvyššího správního soudu, konstatuji, že k takové situaci by mohlo dojít, jen pokud by věc do takového stadia vůbec dospěla. K tomu by mohlo dojít výhradně prostřednictvím soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí ve věci umístění stavby.

¹⁰ Ministr považoval za nutné mi sdělit, že za odbor legislativní ministerstva se jednání účastnila doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D., která se na ochranu ZPF specializuje na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, katedře práva životního prostředí. Komise na základě argumentace krajského soudu dospěla k závěru, že v dalším řízení je nezbytné opakovaně zhodnotit veřejný zájem na ochraně zemědělské půdy na předmětných pozemcích, odůvodnit kontinuitu mezi posuzovanou žádostí o odnětí půdy s kladným stanoviskem orgánu územního plánování, posoudit změny v zemědělské krajině, změny v právním stavu, ve strategických dokumentech, provést analýzu posuzování žádostí o odnětí půdy ministerstvem a znovu ve věci rozhodnout. Ministr poznamenal, že ministerstvo má na ochranu ZPF věcně specializovaný organizační útvar, který odpovídajícími odbornými znalostmi disponuje; tomu byla věc k naplnění požadavků krajského soudu vrácena.

Tento přezkum ani jeho případný výsledek nelze předjímat. Především ale poslání správních soudů nespočívá v tom, aby vlastními úvahami realizovaly správní uvážení namísto příslušných správních orgánů v konkrétních případech.

Rozumím snaze ministerstva i ministra vynaložit co největší úsilí k ochraně veřejného zájmu na ochraně ZPF. I v takovém případě jako je ochrana půdy první jakosti však musí správní orgán respektovat právní názor, kterým jej správní soud zavázal. **Chci proto na ministra apelovat, aby již do budoucna nepřipustil situaci jako v tomto případě, ale aby zajistil, že právní názor správního soudu se napříště bude v každé jednotlivé věci důsledně respektovat. Prolomení tohoto pravidla nebude možné bez řádné a nezpochybnitelné specifikace důvodů takového kroku. Uvítám, pokud mě ministr vyrozumí, jak informace uvedené v této zprávě do budoucna využije.**

Šetření končím, protože předmětná záležitost procesně dospěla do nového procesního stadia. Je mi znám další věcný vývoj případu (existence nového nesouhlasného ZS ministerstva a potvrzujícího stanoviska ministra, k jejichž vydání došlo v průběhu roku 2024). Tento postup ministerstva a ministra nebyl předmětem mého šetření, může se však proti němu vymezit stěžovatelka jako účastnice řízení o umístění předmětné stavby. Nic jí též nebrání, aby ve věci podala i nový podnět podle zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

Tuto zprávu zasílám ministrovi a stěžovatelce.

Brno 8. července 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)