



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **ACE Trade spol. s r.o.**, se sídlem Vrbová 621, Ústí nad Orlicí - Hylváty, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2012, č. j. KrÚ 19786/2012/OŽPZ/Bo, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 26. 11. 2012, č. j. 52 A 30/2012 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2012, č. j. MUUO/2787/2012/ŽP/6295/Mol, uložil Městský úřad v Ústí nad Orlicí žalobkyni povinnost zaplatit odvod ve výši 310 316,58 Kč za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, konkrétně pozemkových parcel č. 1160/3 o výměře 790 m² (trvalý travní porost) a č. 1162 o výměře 1749 m² (zahrada) v katastrálním území Hylváty.

[2] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu zamítl žalovaný Krajský úřad Pardubického kraje svým rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012, č. j. KrÚ 19786/2012/OŽPZ/Bo, a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Žalovaný uvedl, že v době podání žádosti o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu byly v řešené ploše tři samostatné parcely: č. 1160/3, 1162 a stavební parcela č. 3. Později došlo k odlišnému uspořádání parcel – zápisu rozestavěné stavby na parcele č. 1195, která vznikla z části parcely č. 1162 a části stavební parcely č. 3. Odlišné uspořádání parcel, změna jejich výměry a funkčního využití však na výši odvodů za odnětí ze zemědělského půdního fondu nemá vliv, protože by tím jinak došlo k obcházení povinnosti odvodu platit.

[3] Žalobkyně napadla citované rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), který žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 26. 11. 2012, č. j. 52 A 30/2012 – 44, a rozhodnutí žalovaného zrušil. Soud žalobkyni přisvědčil ve dvou žalobních bodech: 1. Správní orgány měly vycházet ze skutkového stavu ke dni rozhodnutí o výši odvodu, protože v mezidobí došlo k úpravě výměry parcel a výše odvodu vypočtená v souhlasu s vynětím byla pouze orientační; 2. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že pouze část parcely č. 1162, za kterou byl odvod předepsán, připadá na zastavěnou a zpevněnou plochu, tudíž za zbylou plochu parcely neměl být odvod předepsán vůbec.

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel ve své včasné kasační stížnosti uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítl tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

[6] Podle stěžovatele se souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu stal závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby. Závaznými se tak staly i podmínky, které tento souhlas obsahoval, bez ohledu na to, zda později došlo ke změně počtu a výměry parcel v katastru nemovitostí. Výše odvodu uvedená v souhlasu s odnětím je orientační v tom smyslu, že umožňuje případnou korekci výměry zastavěných ploch, ke kterým může dojít nepřesnostmi během výstavby. Rozhodnutím o odvodech není možné zásadně zasahovat do závazných skutečností daných jak souhlasem s odnětím půdy, tak územním rozhodnutím. Nelze tedy vycházet ze zcela nového, změněného stavu. Územním rozhodnutím byla žalobkyni uložena skrývka půdy na celé ploše pozemků, navíc se o výši odvodů rozhoduje v návaznosti na územní rozhodnutí.

[7] Ze všech uvedených důvodů musí rozhodnutí o odvodech odrážet skutečnosti uvedené jak v souhlasu s odnětím, tak v územním rozhodnutí. Platby za odnětí půdy není možné obcházet tím, že v době mezi územním rozhodnutím a rozhodnutím o odvodech dojde ke změně uspořádání a výměry parcel. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V posuzované věci jde v zásadě o to, zda má být žadateli o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vyměřen odvod za odnětí půdy podle rozsahu vymezeného v rozhodnutí o umístění stavby, jehož součástí jsou i podmínky souhlasu k odnětí půdy, byť namítá, že v průběhu dalších řízení podle stavebního zákona změnil svůj původní záměr a zabral půdu v menším rozsahu, než rozhodnutí o umístění stavby předpokládá. Pro posouzení této otázky je nezbytné zabývat se i tím, zda je změna původního záměru po vydání rozhodnutí o umístění stavby vůbec možná.

[12] Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

§ 9 odst. 1: *K odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2.*

§ 9 odst. 4: *Žádost o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle odstavce 1 podává ten, v jehož zájmu má k tomuto odnětí dojít (dále jen "žadatel").*

§ 9 odst. 6: *Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména*

- a) vymezí, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká,*
- b) stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu,*
- c) schválí plán rekultivace podle odstavce 5 písm. e), popřípadě stanoví zvláštní režim jeho provádění z hlediska časového plnění a ukončení prací, jsou-li pro to zvláštní důvody při lomové (povrchové) těžbě uhlí nebo při geologickoprůzkumných pracích, zejména u velmi hlubokých vrtů,*
- d) vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.*

§ 9 odst. 7: *Výši odvodů podle odstavce 6 písm. d) vymezí orgán ochrany zemědělského půdního fondu pouze orientačně. Konečná výše odvodů se stanoví rozhodnutím (§ 11 odst. 2).*

§ 11 odst. 1: *Ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 9 odst. 6), je povinen zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy tohoto zákona, je-li odnímána zemědělská půda nebo půda dočasně neobdělávaná (§ 1 odst. 2)*

- a) trvale pro účely, kterými bude provedena nevratná změna znemožňující zemědělské využití zemědělského půdního fondu; pro účely tohoto zákona se tím rozumí umístění stavby pevně spojené s pozemkem, důlního či těžebního díla (lomu, dolu, otvírky pro těžbu šterkopísku apod.) nebo provedení terénní úpravy, která vyžaduje skryvku půdy na dotčených pozemcích,*
- b) dočasně (§ 9 odst. 3).*

§ 11 odst. 2: *O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů. Výše odvodů je odvislá od tříd ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „třída ochrany“). Třída ochrany jsou kritériem kvality půdy a stanoví je Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Část odvodů ve výši 75 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 10 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Odvody, které jsou příjmem*

rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.

[13] Stěžovatel má pravdu v tom, že souhlas k odnětí půdy je závaznou součástí rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů, konkrétně podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), a to v celém svém rozsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 Ans 6/2011 - 60). To však neznamená, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu musí odvody vyměřit ve výši určené v souhlasu k odnětí půdy a může případně zohlednit pouze nepřesnosti vzniklé během výstavby či zákonnou změnu způsobu výpočtu odvodů, jak se stěžovatel domnívá.

[14] Jak je patrné z právní úpravy uvedené v odstavci [12], zákon o ochraně zemědělského půdního fondu rozlišuje určení odvodů podle § 9 odst. 6 a § 11 odst. 2. Výše odvodů podle § 9 odst. 7 je *orientačně* určena pro účely souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, který je nezbytný pro vydání navazujících rozhodnutí podle stavebního zákona. O vlastním odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se rozhoduje podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle stavebního zákona.

[15] Na tomto místě je možné odkázat na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, č. j. 31 Ca 136/2000 - 13, publ. pod č. 866/2001 SJS, který výstižně uvedl, že *„výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydaném podle § 9 odst. 6 zákona, a který se stává závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení, nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona. Konečná výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu tak může doznat změny nejen např. v důsledku úpravy velikostí záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním náhledem na věc v průběhu řízení. Na překážku tomu přitom nemůže být vzhledem k citovanému stanovení § 9 odst. 7 zákona ani skutečnost, že se výše odvodů stanovená v souhlasu k odnětí půdy stala součástí pravomocných rozhodnutí, vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na rozdíl od předchozí právní úpravy odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, platné do 24. května 1999, se tak v současnosti rozhoduje o jejich výši podle § 11 odst. 2 zákona a nic na tom nemůže změnit skutečnost, že se tak děje v návaznosti na pravomocná rozhodnutí, vydaná podle stavebního zákona. Tuto návaznost je totiž třeba spatřovat zejména v ověření toho, že k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu skutečně došlo, v jakém rozsahu apod., nikoliv v tom, že by jimi byl orgán ochrany zemědělského půdního fondu vázán při rozhodování o výši odvodů.“*

[16] Jako rozhodnutí, v návaznosti na něž by mohl být v projednávané věci týkající se stavby výrobní haly vyměřen odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, přichází podle stavebního zákona do úvahy v zásadě územní rozhodnutí (konkrétně rozhodnutí o umístění stavby) a stavební povolení.

[17] Rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu může být vydáno nejdříve po právní moci územního rozhodnutí, které jako první závazně určuje dotčené pozemky nebo jejich části. Stále však platí, že souhlas k odnětí půdy, jakkoliv se stává závaznou součástí

tohoto správního rozhodnutí, je pouhým *souhlasem* k odnětí, ne příkazem k odnětí. Je třeba jej chápat jako povolení k použití pozemku pro jiný účel, které má žadatel právo, nikoliv povinnost využít (srov. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck 2010, str. 303–304). Souhlas k odnětí půdy, respektive územní rozhodnutí, které tento souhlas přejímá, je tedy pro věc zásadní v tom smyslu, že určuje, v jakém největším rozsahu je možné pozemky zemědělskému půdnímu fondu odejmout. Beze změny souhlasu k odnětí půdy, která se děje v řízení o změně územního rozhodnutí (§ 10 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), tak nelze odejmout pozemky ve větším rozsahu. Není ovšem třeba uskutečnit zábor pozemků v tomto největším možném, tj. odsouhlaseném rozsahu.

[18] Skutečnost, že se jedná o právo žadatele, nikoliv jeho povinnost, musí najít svůj odraz i v posloupnosti procesů a rozhodnutí podle stavebního zákona, které by v projednávané věci měly vést od umístění stavby přes stanovení podmínek pro její provedení až po souhlas s jejím užíváním. Rozhodnutí o umístění stavby podle § 79 odst. 1 stavebního zákona vymezuje stavební pozemek, umístí navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Následně stavební úřad podle § 115 odst. 1 stanoví ve stavebním povolení podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Stavbu či její část dokončenou podle takto vymezených podmínek lze užívat na základě kolaudačního souhlasu (§ 119). Stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, včetně bezbariérového užívání stavby, pokud je právním předpisem vyžadováno. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí (§ 122 odst. 3).

[19] Je možné, aby v těchto na sebe navazujících řízeních došlo k větší změně rozsahu záboru zemědělské půdy, než zohlednění nepřesností vzniklých během výstavby, které stěžovatel připouští. Nelze totiž vyloučit, že žadatel o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu z rozličných důvodů (ekonomických, environmentálních, technologických aj.) dospěje v průběhu času k závěru, že pro svůj záměr potřebuje pozemky v menším rozsahu, než jaký původně předpokládal. Pokud k tomuto závěru dospěje po vydání souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, avšak před vydáním rozhodnutí o umístění stavby, může jej zohlednit tak, že požádá o vydání rozhodnutí o umístění stavby jen na části pozemků, k jejichž odnětí byl souhlas dán.

[20] Ke stejnému závěru ovšem může žadatel o odnětí půdy dospět již době, kdy mu rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno, avšak ještě před vydáním stavebního povolení. V takovém případě má žadatel dvě možnosti jak postupovat: a) požádat o změnu rozhodnutí o umístění stavby z důvodu změny záměru (k přípustnosti změny z tohoto důvodu srov. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 2013, § 94); b) požádat o vydání stavebního povolení v rozsahu odpovídajícím zmenšenému záměru. Z povahy věci ale tato druhá možnost přichází do úvahy jen tehdy, kdy je možné, aby předložená projektová

dokumentace zmenšeného záměru stále byla v souladu s již vydaným rozhodnutím o umístění stavby, tedy nevybočovala z mezí vymezených tímto rozhodnutím.

[21] Ani vydání stavebního povolení žadatelem o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nebrání v tom, aby svůj záměr zmenšil a nevyužil tak pozemky, na něž byla stavba umístěna a na kterých bylo povoleno její provedení. Pro takovou změnu slouží postup podle § 118 stavebního zákona, tedy povolení změny stavby před jejím dokončením (stejně jako pro původní stavební povolení se uplatní požadavek souladu s rozhodnutím o umístění stavby).

[22] Připuštění možnosti zmenšit skutečný zábor pozemků oproti předpokládanému rozsahu odnětí ze zemědělského půdního fondu odpovídá i zásadě minimalizace odnětí zemědělské půdy. S ohledem na zásadní význam zemědělské půdy pro ostatní složky životního prostředí je třeba pro nezemědělské účely využívat především nezemědělskou půdu. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, je mimo jiné třeba odnímat jen nejnútnější plochu [§ 4 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu]. Povinnost řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu při zpracování zadání staveb a jejich umístění tak, aby došlo k co nejmenším ztrátám zemědělské půdy, výslovně plyne z § 7 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Na zásadu minimalizace odnětí zemědělské půdy úzce navazuje účel odvodu za odnětí ze zemědělského půdního fondu jako ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Odvody za odnětí se vztahují jen na odnímanou zemědělskou půdu (§ 11 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) a mají motivovat žadatele o odnětí půdy k tomu, aby omezil své požadavky na zábor zemědělské půdy skutečně nezbytný.

[23] Rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy, výběr odvodu či jeho případné vymáhání probíhá v rámci tzv. dělené správy. O povinnosti platit odvod za odnětí půdy rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“), výběr či případné vymáhání odvodu je pak svěřeno celnímu úřadu, který postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (ve vztahu k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tj. ke „starému daňovému řádu“, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 Afs 60/2008 - 60, publ. pod č. 2182/2011 Sb. NSS). Postup podle daňového řádu se však uplatní jen pro tu část správy odvodu, které probíhá před celním úřadem, nelze jej využít k napadení samotného rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu o odvodu za odnětí půdy.

[24] Při řešení případů, kdy ke zmenšení rozsahu předpokládaného záboru dojde až po rozhodnutí o odvodech, je tedy možné vycházet pouze z procesní úpravy dané správním řádem. Ten v § 100 a § 101 upravuje instituty obnovy řízení a nového rozhodnutí. Obnova řízení nepřipadá do úvahy, protože § 100 odst. 1 písm. a) spr. ř. vyžaduje, aby dříve neznámé skutečnosti existovaly již v době původního řízení, což není případ následného zmenšení záboru. Stejně tak ve věci nelze vydat nové rozhodnutí, neboť rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nespadá pod případy vymezené § 101 písm. a) až d) spr. ř. a ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nelze, byť jen podle jeho smyslu, dovodit splnění podmínky § 101 písm. e) spr. ř., tedy že by s vydáním nového rozhodnutí počítal sám zákon o ochraně zemědělského půdního fondu.

[25] Protože správní řád pro úpravu výše již vyměřeného odvodu nenabízí jiné prostředky než odvolací či přezkumné řízení, musí orgány ochrany zemědělského půdního fondu vykládat své zmocnění vyměřit odvod za odnětí půdy v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona tak, aby předešly nežádoucí situaci spočívající v tom, že by došlo k vyměření odvodu i za půdu, které zemědělskému půdnímu fondu odňata nebyla. Byť nelze předjímat všechny myslitelné obměny procesní situace, které při vyměřování odvodu mohou nastat, obecně lze dojít k závěru, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu smí přistoupit k vyměření odvodu za odnětí půdy až ve chvíli, kdy lze předpokládat, že k další úpravě záboru půdy již nedojde. Aby ověřil, zda nastala taková situace, musí jednak postupovat v návaznosti na rozhodnutí podle stavebního zákona, po němž již nemá navazovat další procesní postup, který by měl být zakončen individuálním správním aktem podle stavebního zákona, jednak musí vycházet ze skutečného provedení záboru půdy.

[26] Prvním znakem toho, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu může přistoupit k vyměření odvodu, je vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další. Pro posouzení toho, které rozhodnutí tyto podmínky splňuje, musí správní orgán posoudit povahu stavebního záměru, možné procesní varianty postupu podle stavebního zákona, ale také to, že pojem rozhodnutí ve smyslu zákona o zemědělském půdním fondu nemusí odpovídat rozhodnutí podle aktuálního stavebního zákona. Byť dle zásady jednotnosti právního řádu obecně platí, že stejné pojmy je třeba vykládat stejně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 63/2012 - 37) a důvodová zpráva k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu uvádí, že se navrhované znění uvádí „*do souladu s názvoslovím zvláštních předpisů (stavební zákon a související právní předpisy)*“, je třeba si uvědomit, že důvodovou zprávou je míněn starý stavební zákon, tedy zákon č. 50/1976 Sb. (digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období České národní rady, tisk č. 638, dostupné na www.psp.cz). Samotný text § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu *v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů* zůstal od přijetí tohoto zákona nedotčen. Tyto skutečnosti vedou Nejvyšší správní soud k tomu, že rozhodnutím ve smyslu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu mohou být i ty správní akty, které nový stavební zákon za rozhodnutí neoznačuje (starý stavební zákon kupříkladu znal kolaudační rozhodnutí dle § 82, které bylo v novém stavebním zákoně nahrazeno kolaudačním souhlasem dle § 119).

[27] Lze odkázat na příklon praxe k vyměřování až po vydání kolaudačního souhlasu, který se odráží v odborné literatuře (srov. Rada, T. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*, č. 6/2011, str. 202 a násl., kde autor rozhodnutí o odvodech řadí až za vydání kolaudačního souhlasu), či judikatuře (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2007, č. j. 29 Ca 141/2005 - 45, který rozhodnutí o odvodech taktéž váže ke kolaudačnímu souhlasu). Posouzení toho, zda má či nemá následovat nějaké další rozhodnutí, však záleží i na okolnostech konkrétního případu, neboť snaha o vyměření odvodu za odnětí půdy až po vydání kolaudačního souhlasu může například narazit na tu skutečnost, že kolaudační souhlas nemusí být pro stavbu vůbec vydán. Nelze-li vydání některého z rozhodnutí vůbec očekávat, anebo je vydání tohoto rozhodnutí pravděpodobné až po nepřiměřeně dlouhé době, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu přistoupit k vyměření v návaznosti na rozhodnutí předchozí, neboť odvod smí být vyměřen jen v takové lhůtě, která dodrží

spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem na placení odvodu a ochranou základních práv a svobod.

[28] Druhým znakem toho, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu může přistoupit k vyměření odvodu, je skutečný zábor půdy. Již Vrchní soud v Praze dospěl k závěru, že není-li pozemek zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být (tj. chybí materiální znak podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který musí být naplněn, aby konkrétní pozemek mohl být kvalifikován jako součást zemědělského půdního fondu), nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť i pozemek dosud byl v rozporu s faktickým stavem v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy (rozsudek ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94 - 15, publ. pod č. 292/1998 SJS). I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 As 123/2013 - 28, potvrdil, že k samotnému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nedochází rozhodnutím správních orgánů, nýbrž až následným jednáním adresáta rozhodnutí (na rozdíl od odnětí podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů).

[29] Předmětem odvodu je tedy faktické jednání, které dočasně či trvale znemožňuje zemědělské využití půdy. Z toho důvodu nestačí pouze naplnění podmínky vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další. Samotné vydání rozhodnutí podle stavebního zákona nevypovídá o tom, zda žadatel půdu skutečně odňal. I se stavbou budovy, na kterou bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, nemusí stavebník vůbec začít. S touto možností ostatně počítá samotný stavební zákon, který omezuje dobu platnosti vydaných rozhodnutí, pokud nebudou ve skutečnosti využita (např. § 93, § 96 odst. 7 a 8, § 115 odst. 4 stavebního zákona). Rozhodující tedy je, zda a v jakém rozsahu dojde k jednání, které znemožní zemědělské využití půdy. Pokud například žadatel o odnětí půdy zmenší svůj původní záměr, ve zmenšeném rozsahu jej skutečně provede, avšak povaha tohoto zmenšeného záměru, plocha a členění nezastavěných pozemků či jiné okolnosti neumožní zemědělské využití pozemků k záměru přilehlých (zbývající pozemky budou například příliš malé), taktéž odpadne jeden ze znaků rozhodných pro zařazení půdy do zemědělského půdního fondu a bude namísto odvod vyměřit i za odnětí těchto pozemků.

[30] Obecný výklad Nejvyššího správního soudu lze shrnout tak, že žadatel o odnětí půdy je vázán územním rozhodnutím v tom smyslu, že nemůže pro svůj záměr použít více zemědělské půdy, než toto rozhodnutí dovoluje. Nejdříve po právní moci tohoto rozhodnutí může být vydáno rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, které je samostatným rozhodnutím podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Rozhodnutí o odvodech však nemůže být vydáno, pokud na již vydané rozhodnutí podle stavebního zákona má navazovat další rozhodnutí, nepůjde-li o situaci, že by se jevílo vydání rozhodnutí v přiměřené době jako nepravděpodobné. Protože odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je třeba rozumět faktické jednání, pro rozhodnutí o odvodu je rozhodující rozsah, ve kterém toto jednání znemožnilo zemědělské využití půdy. Při rozhodování o odvodu také nesmí být opomenuty ty pozemky, které tímto jednáním nejsou přímo dotčeny, ale jsou pro svou povahu či pro povahu provedeného záměru taktéž zemědělsky nepoužitelné.

[31] Pohledem těchto obecných úvah Nejvyšší správní soud poměřil námitku stěžovatele, který má za to, že při rozhodování o odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je možné vycházet pouze ze stavu, který byl zakotven do pravomocného územního rozhodnutí. Tato námitka není důvodná. Tento závěr vychází z toho, že zákon o ochraně zemědělského půdního fondu vyžaduje volbu takového stavebního řešení, které co nejméně zasahuje do zemědělského půdního fondu, a takové řešení také zvýhodňuje nižším odvodem. Řízení podle stavebního zákona, která na územní rozhodnutí navazují, umožňují zmenšení požadovaného rozsahu odnětí. Za takového stavu není bez dalšího možné vycházet pouze z určení pozemků a jejich částí uvedených v územním rozhodnutí, tedy pozemků, jejichž odnětí bylo žadatelem předpokládáno. Žalobkyně totiž mohla v době po vydání rozhodnutí o umístění stavby dospět k závěru, že její původní záměr byl příliš rozsáhlý (např. z pohnutky motivované ochranou životního prostředí či pod tlakem výrazného zvýšení odvodů zákonem č. 402/2010 Sb.) a toto své rozhodnutí právně významným způsobem promítnout do výstavby plánované výrobní haly. Žalobkyně upozornila stěžovatele na změnu záboru ještě před vydáním rozhodnutí o odvodech, ten se však touto tvrzenou změnou nezabýval (byť si vyžádal stavební povolení, které ve svém rozhodnutí ovšem nijak nezohlednil). Protože stěžovatel odmítl vycházet z jiných podkladů než územního rozhodnutí, založil své rozhodnutí na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

[32] Dále není důvodná námitka poukazující na povinnost provést skrývku na celé ploše pozemků vymezených v rozhodnutí o umístění stavby. Námitka stěžovatele nerespektuje skutečný rozsah uložené povinnosti. Tato povinnost byla stanovena pro stavbu haly žalobkyně v původně předpokládané rozsahu, druhá podmínka souhlasu k odnětí půdy vydaného Městským úřadem Ústí nad Orlicí k tomu uvádí: „*před započítím stavby bude provedena skrývka kulturních vrstev zeminy...*“ Skrývku je tedy třeba provést před započítím stavby, naopak není třeba skrývat půdu v případě, že stavba započata nebude. Tomu odpovídá i povinnost dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy, popřípadě i hlouběji uložené zúrodnění schopné zeminy na *celé dotčené* ploše. Pokud žalobkyně podle svého tvrzení stavbu provedla v menším rozsahu, tj. jen na části původně zamýšlených pozemků, na zbývajících pozemcích nebyla stavba započata a půda nemusela být skryta. Jiná situace by nastala v případě, že by orgán ochrany zemědělského půdního fondu ověřil, že skrývka půdy byla ve skutečnosti provedena nikoliv ve zmenšeném, ale v původně předpokládaném rozsahu (srov. odst. [29] tohoto rozsudku). To však ze správního spisu neplyne.

[33] S otázkou zjištěného skutkového stavu je spojena též otázka změny výměry pozemků, za jejichž odnětí stěžovatel odvod vyměřil. Jak bylo uvedeno výše, v době podání žádosti o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu byly v řešené ploše tři samostatné parcely: č. 1160/3, 1162 a stavební parcela č. 3. Později došlo k odlišnému uspořádání parcel – zápisem rozestavěné stavby na stavební parcele č. 1195, která vznikla z části parcely č. 1162 a části stavební parcely č. 3.

[34] V průběhu řízení žalobkyně stěžovatele upozornila na tu skutečnost, že došlo k zapsání rozestavěné stavby na pozemku st. parc. č. 1195 do katastru nemovitostí. Protože tento pozemek vznikl z části pozemku par. č. 1162, došlo zároveň ke zmenšení výměry pozemku par. č. 1162. Krajský soud správně uvedl, že není možné vycházet pouze z vymezení pozemků podle rozhodnutí o umístění stavby (par. č. 1160/3, 1162). Jak bylo uvedeno výše v odst. [14] a [15], rozhodnutí

o vyměření odvodů za odnětí půdy je samostatným rozhodnutím, nezávislým na souhlasu k odnětí a územním rozhodnutí. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu tak není vázán označením pozemků v těchto správních aktech a musí vycházet ze skutkového a právního stavu v době svého rozhodování. V době vydání rozhodnutí o odvodu již byla rozestavěná stavba zapsána a již se zmenšila výměra pozemku par. č. 1162, rozhodnutí tedy mělo vzít tuto změnu do úvahy.

[35] Změna v uspořádání a výměře pozemků v době mezi územním rozhodnutím a rozhodnutím o odvodech ovšem nevede k obcházení plateb za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jak stěžovatel namítá. Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu dospěje k závěru, že k vlastnímu odnětí na nově uspořádaných a očíslovaných pozemcích par. č. 1160/3, 1162 a 1195 došlo v rozsahu odpovídajícím původnímu upořádání a číslování pozemků par. č. 1160/3 a 1162, nic mu nebrání v tom, aby rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy vydal pro plochu odpovídající původním pozemkům č. 1160/3 a 1162. Byť se tedy bude jednat o totožnou půdu, v rozhodnutí se vznik nového pozemku, nové číslování a změna výměr stávajících pozemků formálně projevit musí.

[36] Stěžovateli lze ovšem přisvědčit v tom, že pro určení výše odvodu za odnětí půdy není rozhodující rozsah zastavěné plochy podle zápisu rozestavěné budovy (výrobní haly) do katastru nemovitostí. Protože se jedná o rozestavěnou budovu, nelze podle jejího zaměření ještě určit, zda a jak budou upraveny k hale přiléhající plochy. V případě, že by tyto plochy byly zpevněny například pro účely související s užíváním haly (manipulační plochy aj.), podléhal by i zábor těchto ploch odvodu za odnětí půdy, protože by byla provedena změna znemožňující jejich zemědělské využití. Stejně tak by mohlo být znemožněno zemědělské využití pozemků přiléhajících k pozemku par. č. 1195 pro jejich velikost či členění.

[37] Není dále důvodná ani ta námitka stěžovatele, podle níž zmenšováním plochy předpokládaného záboru půdy dochází k přímému krácení státního rozpočtu. Stěžovatel pomíjí výše uvedenou zásadu minimalizace odnětí zemědělské půdy. Prvotním účelem odvodů za odnětí půdy totiž nemá být plnění státní (a obecní) pokladny, ale motivace investorů, aby zemědělskou půdu využívali pro své záměry jen tehdy, pokud nelze jinak (za tím účelem ostatně došlo k výraznému zvýšení odvodů již zmiňovaným zákonem č. 402/2010 Sb.). Pokud zákon o ochraně zemědělského půdního fondu preferuje co nejmenší záборы zemědělské půdy, není možné zamezit případnému zmenšení plochy záboru. To by naopak motivovalo k využití zemědělské půdy v maximálním přípustném rozsahu, což zcela popírá smysl zákona. Stejně tak není možné vybírat odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu u půdy, která zemědělskému půdnímu fondu odňata nebyla (srov. ústavní zákaz vybírat daně a poplatky bez zákonné opory v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

[38] Lze tedy shrnout, že žalobkyně nemusí zabrat pozemky v tomto největším možném rozsahu podle souhlasu k jejich odnětí a že v průběhu řízení podle stavebního zákona může dojít k postupnému upřesnění (zmenšení) skutečně provedeného záboru. Protože tuto změnu namítla již v řízení o vyměření odvodu, bylo na správních orgánech, aby se touto námitkou zabývaly a případnou změnu zohlednily v rozhodnutí o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

[39] Na závěr Nejvyšší správní soud poznamenává, že vlastní rozsah odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu neposuzoval. Bude tak na stěžovateli, aby v dalším řízení sám zhodnotil, zda se žalobkyně odchytila od svého původního záměru, jak tvrdí, a v jakém rozsahu půdu skutečně odňala.

V. Závěr

[40] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[41] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 22. května 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu