



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **JIMI NIHOŠOVICE s. r. o.**, se sídlem Roháčova 188/37, Praha 3, zastoupený Mgr. Jířím Švehlou, advokátem se sídlem Blodkova 1476/4, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 10 A 2/2013 – 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 10 A 2/2013 – 39, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 7. 11. 2012, č. j. KUJCK 26333/2012, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta Mgr. Jířiho Švehly náklady řízení o žalobě ve výši 9.800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta Mgr. Jířiho Švehly náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 8.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 10. 4. 2013, č. j. 10 A 2/2013 - 39, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 11. 2012, č. j. KUJCK 26333/2012, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Volyně, odboru správy majetku, investic a životního prostředí ze dne 20. 8. 2012, č. j. MěÚV/2975/2012/03/Dv, o předpisu odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) podle ust. § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), za účelem výstavby skladového a výrobního areálu na pozemcích p. č. 77/2, 82/1 a 84

v k. ú. Němětice. Finanční odvod byl předeepsán ve výši 1.802.637 Kč. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že souhlas k odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely ve smyslu ust. § 9 zákona o ochraně ZPF byl vydán dne 18. 1. 2011. Tento souhlas byl využit v rozhodnutí stavebního úřadu o změně využití území a umístění stavby ze dne 8. 3. 2011, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011. Součástí výroku byly pod bodem 19 podmínky vyjádřené v závazném stanovisku, jímž byl udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF. Zahnutím souhlasu k odnětí půdy ze ZPF do výroku územního rozhodnutí se souhlas stal závaznou součástí tohoto rozhodnutí. Podle ust. § 10 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně ZPF bylo na stěžovateli, aby splnil podmínky tohoto rozhodnutí od okamžiku, kdy územní rozhodnutí nabylo právní moci. Teprve vydáním územního rozhodnutí byla založena práva a povinnosti stěžovatele podle zákona o ochraně ZPF. To má význam pro aplikaci předpisů o odvodech za odnětí půdy ze ZPF. Odvod je podle ust. § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF povinen zaplatit ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze ZPF. Rozhodování je pak upraveno v odst. 2 citovaného ustanovení. K tomuto ustanovení se váže přechodné ustanovení obsažené v čl. V odst. 2 zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 402/2010 Sb.“), podle něhož se při rozhodování o odvodu vychází z právního stavu ke dni právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů. Tímto rozhodnutím je územní rozhodnutí. Přikazuje-li přechodné ustanovení při stanovení výše odvodu vycházet z právního stavu ke dni právní moci tohoto rozhodnutí, pak odvod se stanoví podle právní úpravy po účinnosti zákona č. 402/2010 Sb. Právě touto právní úpravou se správní orgány řídily. Podle krajského soudu na tom nemění nic ani okolnost, že stanovisko má obsahovat orientační výpočet odvodu. Změnu způsobu výpočtu bylo možno předpokládat, protože závazné stanovisko bylo vydáno dne 18. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona o ZPF ve znění novelizace provedené v závěru roku 2010. Se zřetelem k formulaci bodu 2 přechodného ustanovení je jednoznačné, že nebylo možno řídit se předpisy účinnými do 31. 12. 2010. V závazném stanovisku se uvádí, že bude předeepsán odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jehož skutečná výše bude stanovena samostatným rozhodnutím. Orientační výpočet výše odvodu v závazném stanovisku sice uveden není, stěžovateli se dostalo pouze sdělení o tom, že takový odvod bude předeepsán. Chybí-li orientační údaj o výši odvodu v závazném stanovisku, nezbavuje to stěžovatele povinnosti odvod platit, je-li tu taková povinnost stanovena zákonem a o konečné výši odvodu se rozhoduje zvláštním rozhodnutím. Argumentace stěžovatele nabytými právy na základě souhlasu k odnětí půdy ze ZPF není přílehavá, neboť do právní sféry stěžovatele bylo zasaženo až vydáním územního rozhodnutí, jehož právní moc je určujícím okamžikem pro volbu právní úpravy pro výpočet odvodu. Chybějící údaj o pouhé orientační výši odvodu neznamená, že výpočtem výše odvodu podle právního stavu v době právní moci územního rozhodnutí bylo zasaženo do dobré víry stěžovatele. Z ust. § 11 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně ZPF vyplývá, že výše odvodů je závislá na třídách ochrany ZPF. Třídy ochrany byly pak stanoveny vyhl. č. 48/2011 Sb. Pro způsob výpočtu výše odvodu je rozhodný smysl právní úpravy obsažené v § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ze kterého je jednoznačně seznatelné, že odvod závisí na třídě ochrany odnímaného pozemku, která závisí na její bonitě. Stěžovatelovy pozemky jsou bonitovány, a tudíž podřaditelné konkrétní třídě ochrany. Úsudek krajského úřadu o tom, že pro výši odvodů je srovnávacím měřítkem třída ochrany, je zcela zákonu odpovídající.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud nesprávně vyložil a aplikoval přechodná ustanovení obsažená v čl. V zákona č. 402/2010 Sb., podle jehož bodu 1. se řízení podle ust. § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Krajský soud v důsledku tohoto pochybení jako zcela nepodstatné posoudil a bagatelizoval předchozí pochybení správních orgánů při stanovování orientační výše odvodů, resp. při jejím nestanovení, která měla být

pokračování

uvedena v souhlasu s odnětím půdy ze ZPF ze dne 18. 1. 2011. Krajský úřad měl orientační výši uvést v konkrétní výši podle právní úpravy platné do 31. 12. 2010. Argumentem pro to, že tak nepostupoval, byla novelizace zákona o ochraně ZPF zákonem č. 402/2010 Sb., dočasná neexistence předpokládané prováděcí vyhlášky (vydané později pod č. 48/2011 Sb.), a tedy údajná nemožnost uvedení konkrétní částky. Takový postup správního orgánu byl však v rozporu bodem I. čl. V. zákona č. 402/2010 Sb., neboť řízení, které probíhalo podle ust. § 9 odst. 6 zákona o ZPF, mělo být dokončeno podle dosavadních právních předpisů Krajský soud ani krajský úřad nezdůvodnily, proč nemohla být konkrétní výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF v souhlasném stanovisku uvedena, když toto přechodné ustanovení je zcela jasné a bez problému aplikovatelné. Krajský soud pominul, že souhlas s odnětím půdy ze ZPF ze dne 18. 1. 2011, který měl obsahovat orientační výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF se tím, že se stal součástí rozhodnutí o umístění stavby, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011, stal závazným, a to v celém svém rozsahu. Nabytím právní moci se rozhodnutí o umístění stavby stalo závazným i pro správní orgány, které následně rozhodovaly o stanovení odvodů podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, a které proto byly povinny je respektovat. V předmětné věci se stal závazným celý souhlas s odnětím půdy, tj. včetně orientační výše odvodů, která tak již nadále nebyla orientační, ale závazná pro řízení podle citovaného ustanovení.

Krajský soud dále podle stěžovatele pominul, že právní mocí územního rozhodnutí mu nevznikly pouze povinnosti, ale také práva, která jsou správní orgány povinny respektovat. Jedná se o právo na to, aby o konečné výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF bylo rozhodnuto v souladu s pravomocným rozhodnutím o umístění stavby. V napadeném rozsudku krajský soud opakovaně uvedl, že rozhodování podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů, nicméně za tento „právní stav“ je považováno pouze znění zákona o ZPF, což je v jednoznačném rozporu jak se zněním přechodného ustanovení, tak i s právy nabytými stěžovatelem. Navíc argumentace krajského soudu je v tomto směru nesrozumitelná. Není seznatelné, jak lze podle krajského soudu volit právní stav podle přechodného ustanovení, a dokonce vůbec ani to, co je to volba právního stavu. Napadeným rozsudkem tak došlo k retroaktivnímu zásahu do stěžovatelem dříve nabytých práv, tedy práva na to, aby v souladu s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím bylo rozhodnuto o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010. Krajský soud se dále nedostatečně vypořádal a pochybil ohledně otázky zákonnosti prováděcí vyhlášky č. 48/2011 Sb. k zákonu o ochraně ZPF a ust. § 11 odst. 2 citovaného zákona. Část věty citovaného ustanovení, že třídy ochrany jsou kritériem kvality půdy, je podle stěžovatele nesmyslná. Žádný právní předpis totiž nemůže stanovit, jaké kvality je či má být půda. Z jazykového a logického výkladu vyplývá to, že kvalita půdy se posuzuje podle tříd ochrany, tj. třídy ochrany jsou oním měřítkem, kterým se posuzuje kvalita půdy. A právě to je nesmyslné, neboť kvalita půdy je její vlastností danou jak přírodními podmínkami konkrétního místa na zemském povrchu, tak jejím složením, a tedy pouze kvalitou půdy může být posuzována třída ochrany, nikoliv naopak, jak stanoví zákon. Žádný právní předpis nemůže stanovit, jak kvalitní má půda podle třídy ochrany být. Vyhláška č. 48/2011 Sb., která byla k provedení ust. § 11 zákona o ochraně ZPF přijata, sice již logický smysl dává, tím ale paradoxně nerespektuje zákon, který provádí, a je vydána v rozporu s ním. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětem sporu je otázka, zda měly být v případě jeho rozhodnutí podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF aplikovány právní předpisy platné do 31. 12. 2010. Přijetím stěžovatelovy argumentace, že uvedení orientační výše odvodů v souhlase s odnětím půdy ze ZPF podle ust. § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF se jako součást rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů stává závazným, by sejevilo

nadbytečným řízení podle ust. § 11 odst. 2 citovaného zákona. Navíc je tento názor jednoznačně popřen v ust. § 9 odst. 7 citovaného zákona, podle kterého se výše odvodů stanovuje podle ust. § 11 odst. 2 citovaného zákona. Samozřejmě, že se souhlas s odnětím půdy ze ZPF stává s právní mocí rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů závazným jako celek. Ovšem pouze v rozsahu předpokládaném v ust. § 9 odst. 6 a 7 zákona o ZPF. Tím, že krajský úřad uvedl orientační výši odvodů odkazem na způsob jejich výpočtu, měl být žadatel o odnětí půdy ze ZPF upozorněn na to, že výše odvodu bude odlišná od výpočtu předloženého spolu se žádostí. V době vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF bohužel nebyla vydána příslušná prováděcí vyhláška č. 48/2011 Sb., která by umožnila orientační výpočet výše odvodů. Nicméně po 8. 3. 2013 měl již stěžovatel možnost takový výpočet provést. V době vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF přitom platila již nová úprava výpočtu odvodů (§ 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF). Krajský úřad má za to, že čl. V zákona č. 402/2010 Sb. řeší dva rozdílné postupy orgánu ochrany ZPF. První z nich se týká postupu při vydání závazného stanoviska (souhlasu s odnětím půdy ze ZPF), druhý se vztahuje na řízení o stanovení výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ZPF. Na základě ust. § 9 odst. 7 zákona o ochraně ZPF lze dovodit, že v otázce odvodů je rozhodnutím podle zvláštních právních předpisů pouze stanovena povinnost platit odvody, ale jejich výše je stanovována v samostatném řízení podle ust. § 11 odst. 2 citovaného zákona. K retroaktivnímu zásahu do práv a povinností tak nemohlo dojít. Práva a povinnosti ve vztahu k odnětí půdy stěžovateli vznikly až právní mocí rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů (12. 4. 2011) a správní orgán tak respektoval znění čl. V bod 2 zákona č. 402/2010 Sb. V případě námitky stěžovatele na formulaci ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF týkající se tříd ochrany lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, resp. krajského soudu. Zákon v tomto případě stanoví měřítko, podle kterého má být stanovena výše odvodů, nikoliv kvalitu půdy samotnou. Z uvedených důvodů krajský úřad navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu podal stěžovatel žádost o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF podal dne 22. 11. 2010. Dne 18. 1. 2011 vydal Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, jako příslušný orgán ochrany ZPF pod č. j. KUJCK 765/2011 OZZL/2/Se závazné stanovisko - souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF, pro účel výstavby skladového a výrobního areálu stěžovatele v k. ú. Němětice, o odnímané výměře 3,2621 ha. Toto závazné stanovisko bylo jedním z podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu ve Volyni o změně využití území a rozhodnutí o umístění stavby ze dne 8. 3. 2011, č. j. MěÚV/2044/2011, které nabylo právní moci dne 12. 4. 2011. V závazném stanovisku krajský úřad orientační výši odvodu stanovil tak, že odkázal na přílohu zákona o ZPF a uvedl, že skutečná výše odvodů bude stanovena samostatným rozhodnutím příslušného orgánu ochrany ZPF v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů.

Podle ust. § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF orgán ochrany ZPF posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze ZPF, 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 ZPF, 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 geologicko-průzkumných pracích, zejména u velmi hlubokých vrtů, d) vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze ZPF.

pokračování

Podle ust. § 9 odst. 7 zákona o ochraně ZPF výši odvodů podle odstavce 6 písm. d) vymezí orgán ochrany ZPF pouze orientačně. Konečná výše odvodů se stanoví rozhodnutím (§ 11 odst. 2).

Podle ust. § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF souhlas k odnětí půdy ze ZPF vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. Žadatel je povinen plnit podmínky v něm stanovené ode dne, kdy tato rozhodnutí nabyla právní moci, popřípadě ve lhůtách v nich určených. Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů.

Podle ust. § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze ZPF (§ 9 odst. 6), povinen zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy tohoto zákona, je-li odnímána zemědělská půda nebo půda dočasně neobdělávaná (§ 1 odst. 2) dle písm. a) trvale pro účely, kterými bude provedena nevratná změna znemožňující zemědělské využití ZPF; 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 skrývku půdy na dotčených pozemcích, dle písm. b) dočasně (§ 9 odst. 3).

Podle ust. § 11 odst. 1 věta první zákona o ochraně ZPF rozhodne o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF orgán ochrany ZPF podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů.

Předmětem posouzení v dané věci je pouze správnost stanovení konkrétní výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Konkrétní výše odvodů se odvíjí od kritérií, která jsou stanovena v příloze zákona o ochraně ZPF - sazebníku odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Zákon o ochraně ZPF byl v průběhu řízení o žádosti stěžovatele o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF novelizován zákonem č. 402/2010 Sb. tak, že o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF rozhodne orgán ochrany ZPF ve smyslu ust. § 11 odst. 2 podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů s tím, že zákonodárce od 1. 1. 2011 stanovil, že při rozhodování podle ust. § 11 odst. 2 zákona vychází správní orgán z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

Novelizace se tak dotkla přílohy a způsobu výpočtu odvodu s tím, že odvod bude odvislý od tříd ochrany ZPF, které stanoví ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Novelizována byla tedy hmotněprávní úprava určující konkrétní výši odvodů a odvod určený podle přílohy k zákonu o ZPF ve znění účinném do 31. 12. 2010 by byl vypočítán v jiné výši než podle přílohy ve znění účinném od 1. 1. 2011. V období od 1. 1. 2011 do 7. 3. 2011 pak konkrétní výši odvodu nebylo možno vypočítat, protože vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, nabyla účinnosti až dne 8. 3. 2011. V přechodných ustanoveních této vyhlášky bylo stanoveno, že při rozhodování o odvodech podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., se pro výpočet odvodů použije vyhláška č. 48/2011 Sb. ve znění účinném ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí, jehož je souhlas podle ust. § 9 zákona o ochraně ZPF závaznou součástí, popř. ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o souhlasu podle § 9 zákona č. 334/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že činnost správních orgánů je vázána principem zákonnosti (viz náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publ. pod č. 145 ve sv. 31, str. 291 Sb. ÚS) a tomu také odpovídá, s ohledem na základní právní

principy jako je požadavek právní jistoty, předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci a zákazu tzv. pravé retroaktivity (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 27/2012 - 46, publ. pod č. 2706/2012 Sb. NSS a na www.nssoud.cz), také požadavek bezrozpornosti právního řádu a právních norem.

Zákonodárce v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb. v čl. V bodu 1. stanovil, že řízení podle ust. § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Citovaný článek tak jednoznačně stanoví pravidlo, jak řešit střet staré a nové právní úpravy určující výši odvodu (ničeho jiného se předmětná novelizace netýkala) v řízení o udělení souhlasu ve smyslu ust. § 9 zákona o ochraně ZPF. V případě stěžovatele tedy měl příslušný správní orgán určit orientační výši odvodu podle přílohy k zákonu o ZPF ve znění účinném do 31. 12. 2010.

Podle čl. V bodu 2 při rozhodování o odvodech podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF orgán ochrany ZPF vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů.

Tento článek neobsahuje intertemporální pravidlo, ale obsahově koresponduje s pravidlem vyjádřeným v ust. § 11 odst. 2 zákona o ZPF, že o výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF rozhodne orgán v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů a vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Otázkou, kterou je nutno ve vztahu ke stanovení konkrétní výše odvodů proto vyřešit je, zda ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že by konkrétní výše odvodů měla být stanovena až na základě právní úpravy účinné ke dni právní moci rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jak dovodil krajský úřad a krajský soud. Pokud by tomu tak mělo být, musel by být ze zákona o ZPF zcela zřejmý takový úmysl zákonodárce. Tedy to, že určení výše odvodu není předmětem rozhodování příslušného správního orgánu při vydání souhlasu s odnětím půdy, a tudíž, že tento souhlas ani nemůže vytvořit žádné legitimní očekávání účastníka řízení, jaká bude výše odvodu, neboť ta bude stanovena až v rozhodnutí podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ZPF, a to podle sazebníku ve znění ke dni právní moci rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Tudíž vydání souhlasu by neznamenal nic jiného než samotný souhlas s budoucím odnětím půdy ze ZPF s tím, že konkrétní výši odvodů není příslušný správní orgán oprávněn stanovit.

Ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že zákonodárce rozlišuje mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze ZPF se stanovením orientační výše odvodů a vydáním rozhodnutí o povinnosti zaplatit odvod. Stanovil tak požadavek, aby správní orgán v závazném stanovisku stanovil orientační výši odvodů. Podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti odvod skutečně zaplatit pak je pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů, v daném případě podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Jediným racionálním důvodem této právní úpravy je podle Nejvyššího správního soudu to, že až výkonem práva podle tohoto rozhodnutí dojde k faktickému zastavení půdy a naopak, i když je souhlas jako jeden z podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona účastníku řízení vydán, automaticky to neznamená, že k zastavení půdy skutečně dojde.

Tomu ostatně odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 As 123/2013 - 28, Nejvyšší správní soud vyslovil, že k odnětí půdy ze ZPF nedochází rozhodnutím správních orgánů, nýbrž až následným jednáním adresáta rozhodnutí. Např. na rozdíl od odnětí podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně

pokračování

a doplnění některých zákonů. V rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 – 25, je blíže vymezeno, kdy může orgán ochrany ZPF přistoupit k vyměření odvodu. První podmínkou je vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další. Druhou podmínkou je skutečný zábor půdy. Důvodem takového postupu je, že předpokládaný a skutečný rozsah záboru pozemků se může lišit: „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 umístování 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.“ Souhlas k odnětí půdy, jakkoliv se stává součástí závazného součástí rozhodnutí orgánu ochrany ZPF, je pouhým souhlasem k odnětí, ne příkazem k odnětí. Je třeba jej chápat jako oprávnění k využití pozemku odlišným způsobem nikoliv povinnost ho využít. 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 ze ZPF odejmout. Beze změny souhlasu k odnětí půdy, která se děje v řízení o změně územního rozhodnutí (§ 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF) nelze odejmout pozemky ve větším rozsahu. Zábor pozemků však nemusí být uskutečněn v plném rozsahu, jak byl vymezen v rozhodnutí o udělení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF.

Pokud jde o stanovení konkrétní výše odvodů, není jistě povinnost stanovit ji v závazném stanovisku orientačně, samoučelná. Zákonodárce blíže nestanovil, jaká má být podoba „orientační výše“ odvodů, z logiky věci však jejím účelem má být seznámit účastníka řízení s výší odvodů, v jaké bude povinen je, v souvislosti s realizací své další aktivity, např. stavební, zaplatit odvést. Orientační výše odvodů by se proto v zásadě neměla lišit od jejich výše, která bude stanovena rozhodnutím v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. Může se lišit např. v důsledku upřesnění výměry půdy, která bude na základě pravomocného rozhodnutí podle stavebního zákona nakonec vyjmuta ze ZPF apod. V tomto kontextu lze 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, ve kterém je výstižně uvedeno, 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 velikosti záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním náhledem na věc v průběhu řízení. Na překážku tomu přitom nemůže být vzhledem k citovanému stanovění § 9 odst. 7 zákona ani skutečnost, že se výše odvodů stanovena 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.“ Výklad, který zastává krajský úřad a krajský soud, že orientační stanovení výše odvodů není v podstatě nijak závazné, popírá smysl této zákonem stanovené povinnosti a je v rozporu se zásadou ochrany právní jistoty

žadatele o vyjmutí pozemku ze ZPF i zásadou minimalizace prováděných záborů. Při zvažování konkrétní výstavby působí i orientační výše odvodů motivačním způsobem, protože umožňuje posoudit, nakolik se omezená zástavba promítne do výše celkových nákladů. V rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 – 25 proto Nejvyšší správní soud doplnil, že „(p)rvotním 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).“

Souhlas s odnětím půdy je závaznou součástí rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů, konkrétně podle stavebního zákona, a to v celém svém rozsahu včetně orientačního určení výše odvodů. Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrdil zejména v rozsudku ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 Ans 6/2011 - 60, ve kterém uvedl, že „(s)ouhlas podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF považuje Nejvyšší správní soud za jeden celek, o čemž svědčí i znění zákona, podle něhož „... vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména ...“ a pak následuje demonstrativní výčet pod písmeny a) až d), co v něm vymezí, stanoví, schválí. Ustanovení § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona stanoví, že souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. To znamená souhlas jako celek. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespátříje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. S vysloveným názorem městského soudu Nejvyšší správní soud nesusouhlasí, neboť, podle jeho názoru, celý souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je podkladem pro konečné rozhodnutí, konečná rozhodnutí ve věci.“

Krajský úřad a krajský soud shodně dovodily, že výše odvodů má odpovídat výši, která vychází z přílohy k zákonu o ochraně ZPF ve znění účinném ke dni právní moci navazujícího rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona. Ze zákona o ochraně ZPF však nic takového nevyplývá. Vyplývá z něj pouze to, že o výši odvodů rozhodne orgán ochrany ZPF podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů. Stanoví tedy časové pravidlo, kdy o výši odvodů má správní orgán rozhodnout a že při tomto rozhodování vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů.

Právní stav je neurčitý právní pojem, který nelze ovšem výkladem, zvoleným krajským soudem, zaměnit za právní úpravu, konkrétně přílohu k zákonu o ochraně ZPF, neboť takovou vůli by zákonodárce musel projevit dostatečně zřetelně. Ani za pomoci uznávaných interpretačních metod nelze zákonodárcem použitý pojem nijak ztotožnit s pojmem právní úprava. Pojem právní stav je třeba vykládat s ohledem na ostatní ustanovení zákona o ochraně ZPF, zejména ust. § 9 odst. 6 písm. d) a § 9 odst. 7, jako všechny skutečnosti, které jsou právně relevantní pro stanovení povinnosti zaplatit odvod, tedy i obsah závazného stanoviska, které stanoví orientační výši odvodů, dále také skutečnosti relevantní pro rozhodnutí vyplývající z rozhodnutí podle stavebního zákona. Ty se mohou týkat např. konkrétního provedení stavby, apod.“ . Proto je třeba v rozhodnutí podle ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vycházet z orientační výše odvodů, kterou měl příslušný správní orgán povinnost v souhlasu stanovit, a to podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010. Tuto právní otázku posoudil krajský soud nesprávně.

pokračování

Nejvyšší správní soud se však vyhodnotil jako nedůvodnou námitku, ve níž stěžovatel poukazoval za nesmyslnost stanovení výše odvodů v návaznosti na zařazení pozemků do tříd ochrany. Z charakteristiky bonitovaných půdně ekologických jednotek podle vyhlášky č. 327/1998 Sb. je patrné, že jednotlivé třídy ochrany zemědělské půdy jsou odstupňovány od bonitně nejcennější půdy až po půdy s velmi nízkou produkční schopností. Jednotlivé třídy tak nejsou prázdným označením, ale sdružují pozemky obdobných vlastností, a tedy i hodnoty z hlediska zachování a rozvoje ZPF. Pokud zákonodárce v ust. § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF užívá třídy ochrany jako kritérium kvality půdy, jedná se pouze o využití stávajícího systému kvalitativního členění zemědělské půdy. Je logické, že určení kvality půdy pro účely odnětí pozemku ze ZPF vychází z existujícího vymezení tříd ochrany půdy a přiznaná úroveň ochrany konkrétního pozemku se tak odráží i ve výši odvodu za jeho vynětí ze ZPF.

Vzhledem k výše uvedenému je kasační stížnost stěžovatele důvodná, neboť krajský soud neposoudil správně právní závaznosti orientačního stanovení výše odvodů a stanovení výše odvodů za odnětí pozemků. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. Jelikož také napadené správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost, pro kterou bylo rozhodnutí možno zrušit již v řízení před krajským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud za použití ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. že se zrušuje také rozhodnutí krajského úřadu, a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem.

Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a odměny za právní zastoupení za 2 úkony právní služby ve výši 2 x 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, účast na jednání) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), a náhrady hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 9.800 Kč.

Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky, a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 8.400 Kč.

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

V Brně dne 28. srpna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu