



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **CTPark Mladá Boleslav, spol. s r. o.**, se sídlem Central Trade Park D1 1571, Humpolec, zast. Mgr. Lubošem Zajíčkem, advokátem se sídlem Lnářská 1633, Humpolec, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2017, čj. 032809/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2019, čj. 48 A 73/2017-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Mladá Boleslav stanovil žalobkyni rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017 povinnost zaplatit za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu odvod ve výši 70 709 Kč. Postupoval přitom podle části D bodu 2 písm. a) sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (který je přílohou zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Odvod se týkal pozemku v průmyslové zóně u Mladé Boleslavi, na němž žalobkyně hodlala rozšířit parkoviště kamionů u objektu logistické společnosti DHL. Odvolání proti rozhodnutí magistrátu zamítl žalovaný dne 5. 5. 2017.

[2] Žalobkyně podala žalobu, tu však Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 21. 2. 2019. Podle něj se při výpočtu odvodu v tomto případě použije ekologická váha vlivu (*parametr vyjadřující míru, v níž odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu negativně ovlivní některý z faktorů životního prostředí*): parkoviště totiž není stavbou pro výrobu (popřípadě stavbou pro skladování související s touto výrobou), která by byla umístována na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu územním plánem.

II. Kasační řízení

[3] V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobkyně (stěžovatelka) namítla nesprávné posouzení právní otázky. Krajský soud, stejně jako správní orgány před ním, nesprávně vyložil užitou právní normu. Podle soudu je pojem „*průmyslová zóna*“ jen jakousi legislativní zkratkou pro pojem „*stavby pro výrobu a skladování*“. Stěžovatelka však dovozuje z části důvodové zprávy (bod 62) k zákonu č. 41/2015 Sb. (novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu účinná od 1. 1. 2016), že *průmyslová zóna* zahrnuje celou plochu konkrétní průmyslové zóny, ne jen některé vybrané stavby. Pokud již územní plán schválil využití určité průmyslové zóny pro výrobu a skladování, vychází se z toho, že (slovy důvodové zprávy) „*riziko negativního ovlivnění (rozuměj zemědělského půdního fondu) nebylo prokázáno*“.

[4] Při projednávání územních plánů se pracuje s plochami, a nikoli s jednotlivými stavbami; cílem zákonodárce bylo tedy vyjmout celé plochy průmyslových zón, které již byly posuzovány při projednávání územních plánů, z nového posuzování ekologické váhy vlivu. K tomuto závěru vede teleologický výklad, který však soud neužil, a místo toho dal přednost zužujícímu výkladu jazykovému, který zákonodárce jistě nezamýšlel (o tom svědčí i navazující „*technická*“ novela č. 184/2016 Sb., účinná od 28. 6. 2016).

[5] Stěžovatelka k tomu upozornila na absurdní důsledky výkladu soudu, které se v praxi projevují tím, že za pozemky zastavěné stavbami pro výrobu a skladování odvod stanoven není, kdežto pro sousedící pozemky s trávnickými pásy a jinou zelení (rovněž ležící v průmyslové zóně) naopak stanoven je. Postrádá tak smysl tvrzení soudu v bodě 24 rozsudku, podle nějž zákon o ochraně zemědělského půdního fondu zamýšlel zvýhodnit určitou lidskou činnost (skladování a výrobu) oproti jiným (zde vytváření travnatých pásů a vysazování zeleně).

[6] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatelka si podle něj vybírá z důvodové zprávy nesprávnou část – i důvodová zpráva totiž jasně hovoří o *stavbách* umístěných na plochách. Žalovaný reagoval i na závěr kasační stížnosti: je-li na pozemku druhu *ostatní plocha* osázena zelení, odvod se nestanoví jen v případě, že pozemek bude veřejným prostranstvím. Žalovaný požádal o náhradu nákladů řízení před krajským soudem i před NSS (spočívající v paušální náhradě nákladů a v poštovním).

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelka se v kasační stížnosti – oproti své žalobě – soustředila na jedinou otázku, které se krajský soud věnoval v bodech 29 a 30 (resp. i 31) svého rozsudku. NSS pokládá argumentaci krajského soudu za správnou.

[9] Podle části D bodu 2 písm. a) sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se ekologická váha vlivu nepoužije při výpočtu odvodů za zemědělskou půdu odňatou ze zemědělského půdního fondu pro

stavby pro výrobu, popřípadě skladování související s touto výrobou, umístěvané na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným platným územním plánem schváleným do 31. prosince 2014.

pokračování

Jazykový výklad tohoto ustanovení je jasný: výjimka z povinnosti platit odvod se týká jen určitých typů staveb umístěných v určitém typu území. Stěžovatelka pokládá tento výklad za zužující a doporučuje výklad teleologický, který opírá o znění důvodové zprávy, o pozdější novelizaci i o některé faktické důsledky při umístění ploch zeleně v průmyslových zónách. Žádný z těchto argumentů však podle NSS nemůže stěžovatelce prospět.

[10] Obecně lze souhlasit s tím, že není-li samotný text zákona jednoznačný a umožňuje několikerý výklad, bývá důvodová zpráva dobrým vodítkem pro zjištění, co chtěl zákonodárce říci. Pokud se však zákonodárce v textu zákona vyjádřil jasně (a jazykový výklad nevede ke zjevně nechťnému, absurdnímu nebo nespravedlivému výsledku), nemohou jeho úvahy v důvodové zprávě převážit nad jasným textem zákona. Soud se má zásadně (tj. až na právě uvedené výjimky) držet toho, co zákonodárce řekl, nikoli toho, co snad říci chtěl.

[11] Textaci části D bodu 2 písm. a) sazebníku odvodů pokládá NSS za jednoznačnou. Výjimka z povinnosti platit odvody se uplatní při splnění dvou podmínek – jednak druhu stavby, jednak druhu plochy. Obě podmínky musejí být splněny současně. Z hodnocení ekologické váhy vlivu tak nejsou vyňaty stavby pro výrobu (nebo pro skladování, které s touto výrobou souvisí), pokud nemají ležet na již dříve určených plochách výroby a skladování (*jinými slovy v průmyslové zóně*) – a naopak, i pokud mají být ze zemědělského půdního fondu odňaty pozemky, které leží v průmyslové zóně, ale nevznikne na nich stavba pro výrobu (nebo pro skladování, které s touto výrobou souvisí), musí se do odvodu započíst ekologická váha vlivu.

[12] Text části důvodové zprávy, o níž se stěžovatelka opírá, zní takto:

*Pro stavby pro výrobu, případně skladování související s touto výrobou, umístěvané na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu územním plánem schváleným do 31. 12. 2010, se nepoužijí ekologické váhy vlivu z důvodu umožnění za přijatelných podmínek využití těchto **průmyslových zón**, které již byly orgány státní správy do uvedeného data odsouhlaseny. Při projednávání územních plánů a hodnocení vlivů na životní prostředí riziko negativního ovlivnění nebylo prokázáno. V některých případech byly již do přípravy těchto **průmyslových zón** vloženy finanční prostředky (zvýraznil NSS).*

Stěžovatelka tvrdí – s ohledem na to, že územní plán předepisuje určitý účel pro celé plochy, nikoli pro jednotlivé stavby – že z důvodové zprávy plyne záměr osvobodit (od započtení ekologické váhy vlivu) průmyslové zóny jako celek (tj. *jakoukoli* výstavbu v nich), a ulevit tak těm, kteří již do přípravy průmyslových zón investovali. Krajský soud naopak míní, že slovo *průmyslová zóna* použité v důvodové zprávě je jen zobecňujícím pojmem, resp. legislativní zkratkou pro prve zmíněné dvě skupiny staveb.

[13] NSS zdůrazňuje, že přesné textaci důvodové zprávy nelze připisovat ani zdaleka takový význam, jaký jí přikládá stěžovatelka. Na rozdíl od velmi podrobných formálních i obsahových požadavků na text právních předpisů, které jsou shrnuty v Legislativních pravidlech vlády, je zvláštní část důvodové zprávy poměrně volným stylistickým útvarem, která je regulována jediným ustanovením upravujícím jen pár formálních požadavků a dost obecně formulované požadavky obsahové (čl. 9 odst. 4 legislativních pravidel). NSS by proto (na rozdíl od krajského soudu) ani neužil pojem *legislativní zkratka*. Obsah tohoto pojmu je přesně vymezen v čl. 44 legislativních pravidel. Kromě obsahových požadavků se tu předepisuje, aby legislativní zkratka byla vždy uvozena formulací «*dále jen „...“*», a pochopitelně se tu počítá s jejím užitím jen přímo v textu právního předpisu (článek je součástí hlavy IV nazvané *Některé požadavky na obsah právního předpisu*).

[14] Od formulací důvodové zprávy proto nelze čekat podobně přesnou práci s pojmy, jaká by měla být pravidlem při formulaci právních norem. Autor důvodové zprávy není zákonodárcem; má psát výstižně a srozumitelně, nemusí a nemá však úzkostlivě vážit každé slovo, než je použije.

Kasační argumentace je v tomto bodě i vnitřně rozporná. Stěžovatelka sice vykládá věty důvodové zprávy tak, jako by šlo o text právního předpisu (s důrazem na každé slovo a na výstavbu vět) – ale při vši promyšlenosti formulací, kterou autorovi důvodové zprávy podsouvá (*a kterou se text ve skutečnosti nevyznačuje*), současně přehlíží, že autor se ani nepokusil formálně naznačit vztah mezi pojmy *stavby pro výrobu, případně skladování související s touto výrobou a průmyslové zóny*, který tam stěžovatelka spatřuje (něčím jako „dále jen“ nebo podobným způsobem). Není přitom žádný rozumný důvod, proč by text sice měl být co do obsahu považován za něco jako právní předpis, ale veškeré formální nedostatky by mu současně měly být prominuty.

[15] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že formulace důvodové zprávy, podle níž při projednávání územních plánů a hodnocení vlivů na životní prostředí nebylo prokázáno riziko negativního ovlivnění, se týká průmyslových zón jako celku (nikoli jen těch jejich ploch, které budou sloužit stavbám pro výrobu, případně skladování související s touto výrobou). Tato úvaha však nemůže popřít jasný text zákona. Jak to vyjádřil žalovaný ve své reakci na kasační stížnost, jde tu o zvýhodnění konkrétních staveb, o jakousi slevu na poplatku. To, že byly zvýhodněny právě tyto stavby, a nikoli i některé další (třeba pozemní komunikace nebo i parkoviště, což jsou obojí stavby nezbytné pro každodenní provoz průmyslových zón), je projevem úvahy zákonodárce, která je výsledkem různých dlouhodobějších i momentálních hledisek (včetně vnějších zájmových vlivů) a pohybuje se ve značně širokých mezích. Text části D bodu 2 písm. a) sazebníku odvodů je srozumitelně formulovanou výjimkou z pravidla, která má být právě pro tuto svou povahu vykládána doslovně.

[16] Krajský soud podle NSS správně zhodnotil i význam pozdější novely č. 184/2016 Sb., která v části D bodu 2 písm. a) sazebníku odvodů nahradila pojem *stavby pro výrobu, popřípadě skladování související s touto výrobou* pojmem *plochy výroby a skladování*. Novela č. 184/2016 Sb. byla poslancekým návrhem zákona, a ačkoli zákon má ve své výsledné verzi nezanedbatelných třicet novelizačních bodů, důvodová zpráva k němu je velmi stručná jak v obecné části, tak ve zvláštní části (která komentuje jen první čtyři novelizační body). Nelze z ní tedy poznat, co konkrétně vedlo zákonodárce ke změně probíraného pravidla (bod 30 článku I novelizačního zákona). Určitě však nelze mlčení autorů důvodové zprávy vykládat tak, že se pokoušeli napravit chybu - či dokonce zjevnou chybu -, a že by se proto nové znění zákona mělo retrospektivně uplatnit i na minulé vztahy. Takovýto výsledek je spíše jen stěžovatelčím zbožným přáním a nelze k němu dospět žádnou obvyklou výkladovou metodou. Výkladem novelizovaného znění se NDD jinak nezabýval, protože to nebylo předmětem tohoto řízení; může k němu jen podotknout, že i když se vymezení výjimky jeví širší (zahrnující plochy výroby a plochy skladování – kdežto dříve jen stavby pro výrobu a stavby pro skladování *související s výrobou*), stěžovatelky opět netýká, neboť parkoviště není ani plochou pro výrobu, ani plochou pro skladování.

[17] Důsledky výkladu krajského soudu nepovažuje NSS za absurdní ani ve vztahu k zeleným plochám, o nichž se zmiňuje stěžovatelka. Jednak v tomto případě nebyl spor o žádné travnaté pásy, stromy, křoviny či trvalky, jejichž příznivý vliv na hydrogeologické a odtokové poměry popisuje stěžovatelka v kasační stížnosti – ale o parkoviště pro kamiony. Jednak zde platí, co už bylo výše řešeno o širší úvahy zákonodárce. Zákonodárce patrně neuvažoval o zvýhodnění travnatých a jiných zelených ploch v průmyslových zónách proto, že obvykle zabírají podstatně menší plochu než stavby pro výrobu a skladování související s výrobou (tj. úleva, které by se tím

pokračování

investorům dostalo, by nebyla příliš významná). Ve stěžovatelčině zájmu by jistě bylo, aby zákonodárce byl při udělování výjimky velkorysejší. Čím výhodnější by však úprava byla pro stěžovatelku, tím více by ustupoval do pozadí princip, podle něž je zemědělská půda nenahraditelným přírodním bohatstvím a za odnímání jejímu účelu se platí. Ostatně ani zelené plochy v průmyslových zónách, o kterých stěžovatelka píše, neslouží k zemědělské výrobě - na rozdíl od součástí zemědělského půdního fondu.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Stěžovatelčiny námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl.

[19] Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady vymykající se z jeho běžné činnosti.

[20] Žalovaný uplatnil nárok na náhradu poštovního a rovněž žádal „*paušální náhradu za písemné úkony*“ (ani jednu z těchto položek nevyčíslil a neupřesnil, co míní *paušální náhradou*). Soud však nevidí důvod, pro který by se měl odchýlit od své dosavadní dlouholeté judikatury týkající se nákladů řízení správního orgánu. V této otázce je soud vázán usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, publikovaným pod č. 3228/2015 Sb. NSS s touto právní větou: „*Náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřiznává.*“

[21] Žalovaného soud odkazuje zejména na body 18–21 usnesení (popisující vývoj judikatury), body 25–28 (vlastní argumentace zhuštěná pak v právní větě) a bod 29 (výjimky z judikaturního pravidla). Dva ze sedmi členů rozšířeného senátu zaujali v této věci odlišné stanovisko. Toto stanovisko obsahuje – vedle konkrétních úvah k (ne)hrazení cestovních výdajů – i obecné úvahy poukazující na nespravedlivost celkového dosavadního přístupu k nákladům žalovaných správních orgánů. I ono však připouští (bod 21 odlišného stanoviska), že nehradit správnímu orgánu „*neurčité a svým rozsahem spíše bagatelní výdaje (většinou na poštovné)*“ nepředstavuje zásadní problém.

[22] Se žalovaným lze souhlasit v tom, že zákonodárce patrně při formulaci § 60 s. ř. s. nepředvídal, jak s ním naloží judikatura – a současná judikatura se staví k nárokům správních orgánů velmi přísně. Bez ohledu na přílehavost některých úvah obsažených v odlišném stanovisku však NSS respektuje ten závěr, k němuž dospěla většina rozšířeného senátu.

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

V Brně dne 5. října 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu