



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

### JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta v právní věci žalobce: **Obec Vysoká nad Labem**, se sídlem Vysoká nad Labem 22, 503 31, zast. Mgr. Martinem Boučkem, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. září 2016, č. j. KUKHK-28152/ZP/2016-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

#### I. Předmět řízení

Žalovaný shora označeným rozhodnutím rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 7. 2016, č. j. SZ MMHK/082185/2015/ŽP/Čer, MMHK/123147/2016, kterým byl žalobci předsedán poplatek za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“) ve výši 513.986,-Kč, tak, že odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

## II. Obsah žaloby

První stěžejní žalobní námitka se týkala promlčení/prekluze. Žalobce uvedl, že souhlas k trvalému odnětí půdy ze ZPF dle ustanovení § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), pro výstavbu sportovního areálu byl udělen správním orgánem I. stupně dne 12. 8. 2002 pod sp. zn. 46995/2002/ŽP/Mar/51981 (dále jen „souhlas“). V souhlasu bylo kromě dalších podmínek uvedeno, že finanční odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF budou předepsány v rozhodnutí vydaném orgánem ochrany ZPF po nabytí právní moci územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Tato podmínka byla převzata i do územního rozhodnutí o využití území spojeného s rozhodnutím o umístění stavby ze dne 4. 11. 2002, č. j. 50551/2002/SD3/Koh (dále jen „územní rozhodnutí“). Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 11. 2002. Pokud tedy měl správní orgán I. stupně za to, že žalobce je povinen k odvodu za odnětí půdy ze ZPF, měl vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu po nabytí právní moci územního rozhodnutí tak, jak bylo stanoveno v podmínkách výše zmíněného souhlasu. Žalobce taktéž podotkl, že nebyl výslovně povinen doručit orgánu ochrany ZPF příslušnému k vydání rozhodnutí o odvodech kopii pravomocného územního rozhodnutí a dle jeho názoru měl tuto povinnost dle právní úpravy účinné v roce 2002 stavební úřad, jakožto orgán vydávající rozhodnutí dle stavebního zákona.

Žalobce následně podotkl, že ustanovení § 12 zákona o ochraně ZPF odkazuje na zvláštní předpis, podle kterého se postupuje při správě placených odvodů, resp. při výběru odvodů. Ve smyslu tehdy platné právní úpravy správy daní a poplatků měl být odvod vyměřen dle ustanovení § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), a to tak, že měl být předepsán do 3 let od vzniku daňové povinnosti, tedy cca do konce roku 2005. Dnes je tímto zvláštním zákonem zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Žalobce je toho názoru, že odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF je tedy považován za daň svého druhu a správní orgán, který byl povinen k jeho předpisu, měl postupovat v souladu se lhůtami uvedenými v zákoně o správě daní a poplatků. Na základě tohoto právního předpisu pak byla stanovena povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu ve lhůtě 3 let od právní moci územního rozhodnutí a v následujících maximálně 10 letech od vyměření tento odvod prostřednictvím celního úřadu vybrat.

Žalobce tuto námitku uzavřel s tím, že celou situaci považoval již za uzavřenou a nemůže jít k jeho tíži očividné prodlení správních orgánů. To, že bylo předmětné řízení zahájeno téměř po 14 letech od právní moci územního rozhodnutí, citelně zasáhlo do jeho právního postavení. Žalobce tuto situaci shledal i v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, jako je například zásada legality a procesní ekonomie. Navíc měl žalobce za to, že povinnost odvodu se na něj nevztahuje i z důvodu zákonných výjimek, které zmiňoval v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

V další stěžejní žalobní námitce žalobce brojil proti tomu, že žalované rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, podle kterého: „*Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních*

*právních předpisů.*“ Žalobce uvedl, že předmětným povolovacím aktem je myšleno výše zmíněné územní rozhodnutí, které, jak již bylo uvedeno, nabylo právní moci dne 27. 11. 2002. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF pak ve znění platném ke dni 27. 11. 2002 stanovilo, že část odvodů ve výši 40% je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Žalované rozhodnutí ale chybně stanovilo, že příjmem rozpočtu žalovaného je část finančních odvodů ve výši 30%.

Žalobce na závěr uvedl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro jeho celkovou nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů k jeho vydání a navrhl, aby je krajský soud zrušil.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě stanoviskem ze dne 12. 12. 2016, v němž zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti věci. Uvedl, že při rozhodování vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci tak, jak mu to ukládají příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pokud jde o vznesené námitky, je žalovaný toho názoru, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by došlo k prekluzi a byť se plně neztotožňuje s praxí správního orgánu I. stupně (vydání rozhodnutí o stanovení odvodů za trvalé odnětí ze ZPF po 14 letech), vycházel při rozhodování ze zásady legitimního očekávání, že v případě vyjmutí pozemku ze ZPF se zaplatí adekvátní odvod. Dále žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a judikaturu Nejvyššího správního soudu a navrhl žalobu zamítnout.

### IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo podle ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.). Učinil tak bez nařízení jednání, když k tomu udělili účastníci řízení souhlas postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, resp. prvoinstančního správního rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí, že se jí krajský soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji žalobce nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Má-li rozhodnutí správního orgánu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li správní orgán rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č.

j. 2 Ads 58/2003 – 75; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou přístupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z uplatněných námitek (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

V přezkoumávané věci se žalovaný ani správní orgán I. stupně nedopustili výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože jak napadené, tak prvoinstanční, rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný žalobce jejich obsahu porozuměl, přičemž s jejich závěry věcně polemizuje ve vyargumentované žalobě. Nelze tudíž hovořit o tom, že by přezkoumávaná rozhodnutí správních orgánů byla nesrozumitelná. Skutečnost, že žalobce se závěry správních orgánů nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil krajský soud žádné pochybení (k tomu v podrobnostech níže). Z faktu, že správní orgány nepřisvědčily argumentaci žalobce a že dospěly k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

Krajský soud tedy mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Z předloženého správního spisu vyplynul následující skutkový stav:

Na základě žádosti žalobce o vydání souhlasu s trvalým odnětím pozemku ze ZPF ze dne 8. 7. 2002 udělil správní orgán dne 12. 8. 2002 pod č. j. 46995/2002/ŽP/Mar/51981 souhlas k trvalému odnětí půdy ze ZPF pozemkové parcely č. 423/2 o výměře 0,0813 ha, č. 432 o výměře 0,0419 ha, č. 433/1 o výměře 0,3281 ha a č. 434/1 o výměře 0,4748 ha, všechny druhem pozemku orná půda, v k. ú. Vysoká nad Labem, za účelem vybudování stavby – výstavba sportovního areálu. Za odnětí půdy ze ZPF v celkové výměře 0,9261 ha předběžně určil žalobci orientační výši odvodu v částce 513.986,-Kč a dále stanovil žalobci podmínky realizace odnětí.

Tento souhlas včetně stanovených podmínek pojal správní orgán jako závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu do rozhodnutí č. j. 50551/2002/SD3/Koh, které nabylo právní moci dne 27. 11. 2002, jímž žalobci vydal území rozhodnutí pro využití území spojené s rozhodnutím o umístění stavby. Pro provedení stavby stanovil správní orgán řadu podmínek, mj. odkázal na souhlas a citoval podmínky v něm stanovené.

Poté bylo dne 6. 5. 2015 vydáno usnesení a oznámení o zahájení řízení o stanovení finančních odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF v souladu s ustanovením § 47 odst. 1 správního řádu. Dne 16. 3. 2016 bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které předsalo žalobci finanční odvod za odnětí půdy ze ZPF o celkové výměře 0,9261 ha, ve výši 513.986,-Kč, z nichž 30%, tj. 154.195,80,-Kč, bylo určeno jako příjem žalovaného.

Posléze podal dne 30. 3. 2016 žalobce odvolání proti rozhodnutí o předpisu finančního odvodu s tím, že namítal prekluzi/promlčení. Žalobce také tvrdil, že odvod měl být vydán hned po nabytí právní moci územního rozhodnutí tak, jak bylo stanoveno v souhlasu. Žalobce dle jeho názoru neměl povinnost obeznámit odbor životního prostředí o vydání územního rozhodnutí. Dále pak namítal, že nebylo provedeno geometrické zaměření fotbalového hřiště, a měl za to, že stavba fotbalového hřiště není nevratnou změnou znemožňující trvalé využívání zemědělského půdního fondu, a také namítal, že dle zákonné výjimky upravené v ustanovení § 11 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně ZPF ve znění platném ke dni 27. 11. 2002 neměl být odvod vůbec předsán. Žalobce dále poukázal na fakt, že za 14 let se výměra pozemků změnila, hřiště se nachází na menší ploše, než bylo původně plánováno, a správní orgán I. stupně tak rozhodoval na základě skutečností, které si žádným způsobem neověřil a nezajistil.

Dne 3. 5. 2016 bylo vydáno rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 3. 2016 zrušeno, a věc mu byla vrácena k novému projednání. Hlavní výtku žalovaného spočívala v tom, že dle jeho názoru správní orgán I. stupně nedostatečným způsobem zjistil skutečný rozsah záboru půdy odnímané ze ZPF. S ostatními odvolacími námitkami se již tehdy neztotožnil.

Správní orgán I. stupně po vrácení věci k dalšímu řízení dne 3. 6. 2016 zaslal žalobci oznámení o pokračování v řízení o stanovení finančních odvodů za odnětí ZPF. S ohledem na shora uvedenou výtku žalovaného pak provedl dne 14. 6. 2016 místní šetření, z něhož vyhotovil zápis a v rámci něhož byl zjištěn skutečný rozsah záboru zemědělské půdy. Krajský soud tedy neshledává důvodnou připomínku žalobce, že se správní orgán I. stupně po vrácení věci k dalšímu řízení neřídil právními závěry a pokyny žalovaného obsaženými ve zrušujícím rozhodnutí.

Následně bylo dne 1. 7. 2016 vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které předsalo žalobci finanční odvod za odnětí půdy ze ZPF o celkové výměře 0,9261 ha, ve výši 513.986,-Kč, z nichž 30%, tj. 154.195,80,-Kč, bylo určeno jako příjem žalovaného.

Žalobce poté podal odvolání, v němž uplatňoval shodné námitky, jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 3. 2016. Dne 27. 9. 2016 bylo vydáno žalované rozhodnutí, č. j. KUKHK-28152/ZP/2016-2, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

Krajský soud předesílá, že pro posouzení první z žalobních námitek je namístě si položit otázku, zda právní úprava regulující řízení o stanovení poplatku za odnětí ze ZPF vymezuje určitou lhůtu, do kdy má správní orgán zahájit řízení o stanovení poplatku za

odnětí ze ZPF. Kromě toho je pak nutné postavit najisto, jak se postupuje při správě placení odvodů a zda, jak také uvedl žalobce, měl správní orgán, který je příslušný k předpisu odvodu, postupovat v souladu se lhůtami uvedenými v zákoně o správě daní a poplatků, tedy vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu do 3 let od právní moci územního rozhodnutí.

Zákon o ochraně ZPF 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 skrývku 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 „třídy ochrany“). Třídy ochrany jsou kritériem kvality půdy a stanoví je Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.“

Jak je patrné z výše citované právní úpravy, zákon o ochraně ZPF rozlišuje určení odvodů podle ustanovení § 9 odst. 6 a § 11 odst. 2. Výše odvodů podle ustanovení § 9 odst. 7 je orientačně určena pro účely souhlasu k odnětí půdy ze ZPF, který je nezbytný pro vydání navazujících rozhodnutí, v daném případě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon“). O vlastním odvodu za odnětí půdy ze ZPF se rozhoduje podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle stavebního zákona. Je tedy zřejmé, že prvním znakem toho, že orgán ochrany ZPF může přistoupit k vyměření odvodu, je vydání rozhodnutí podle tohoto zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další. Pro posouzení toho, které rozhodnutí tyto podmínky splňuje, musí správní orgán posoudit povahu stavebního záměru, i možné procesní varianty postupu podle stavebního zákona apod. Souhlas k odnětí půdy je závaznou součástí rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů, a to v celém svém rozsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 Ans 6/2011 - 60).

V případě žalobce bylo na základě územního rozhodnutí upuštěno ve smyslu ustanovení § 71 stavebního zákona od vydání stavebního povolení a kolaudace terénních úprav. Z výše uvedeného plyne, že nejdříve po právní moci tohoto územního rozhodnutí mohlo být vydáno rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze ZPF, které bylo samostatným rozhodnutím podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. To však neznamena, že orgán ochrany ZPF měl vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu ihned po nabytí právní moci územního rozhodnutí, jak dovozoval žalobce. Jak již judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9As 175/2012-25, orgán ochrany ZPF může vyměřit odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu až ve chvíli, kdy lze předpokládat, že již nedojde k další úpravě záboru půdy. Při tom musí postupovat v návaznosti na rozhodnutí podle stavebního zákona a musí vycházet ze skutečného provedení záboru půdy.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také judikoval, že: *„odvod smí být vyměřen jen v takové lhůtě, která dodrží spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem na placení odvodu a ochranou základních práv a svobod.“*

Nelze přehlédnout, že stanovení výše odvodů za odnětí zemědělské půdy je veřejným zájmem, kdy hlavním smyslem odvodu je regulace negativního dopadu odnětí na zemědělskou půdu a funkce ekonomického nástroje. ZPF je považován a prohlášen za základní přírodní bohatství naší země, nenahraditelný výrobní prostředek umožňující zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Jeho ochrana, zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí. Právě z toho důvodu zastává zákonodárce záměr snížit úbytky zemědělské půdy na nezbytné minimum a situovat je do míst, kde mohou mít méně závažný dopad na životní prostředí a na provozování zemědělské výroby. Odvod za odnětí zemědělské půdy je tak nástrojem, který si klade za cíl, aby byla odnímána jen nejnutnější plocha ZPF a tím byla co nejméně narušována jeho organizace.

Krajský soud samozřejmě nepovažuje za vhodné, aby orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydával rozhodnutí dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s tak velkým časovým odstupem od právní moci rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů tak, jak tomu bylo v přezkoumávané věci. Přesto však s ohledem na její shora

popsaný skutkový stav dospěl k závěru, že správní orgány zásadu legitimního očekávání, jak je vymezena v ustanovení § 2 až ustanovení § 6 správního řádu, neporušily. Neshledal totiž existenci žádné objektivní skutečnosti, na základě níž by žalobce důvodně mohl očekávat, že správní orgány od stanovení odvodu za odnětí předmětné půdy ze ZPF po vydání územního rozhodnutí upustily, tedy že nebude muset uvedený odvod, o jehož existenci dobře věděl jak ze souhlasu, tak z územního rozhodnutí, zaplatit. Zcela irelevantní je v souvislosti s tím poznámka žalobce, že neměl povinnost informovat správní orgán I. stupně o vydání územního rozhodnutí, resp. nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. To na skutečnosti, že žalobce stanovení odvodu legitimně očekávat musel, nic nemění.

Žalobce se dále domnívá, že správní orgán, který je příslušný k předpisu odvodu, měl postupovat v souladu se lhůtami uvedenými v zákoně o správě daní a poplatků, tedy vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu do 3 let od právní moci územního rozhodnutí. I tento jeho postoj je ale mylný a to z následujícího důvodu. Jak již judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9As 175/2012-25: *„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.“* Je tedy zřetelně patrné, že situace žalobce (povinnost platit odvod za odnětí půdy ze ZPF a stanovení částky odvodu) stále spadala pod procesní úpravu správního řádu. Jelikož se nejednalo o vymáhání již stanoveného odvodu, nevztahoval se na situaci zákon o správě daní a poplatků, tedy ani lhůty v něm stanovené, jak se chybně domníval žalobce.

Ani následná poznámka žalobce, že povinnost odvodu se na něj nevztahuje i z důvodu zákonných výjimek, nemůže obstát. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF konstantně uvádí, že: *„Zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny (dále jen "zemědělská půda") a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není (dále jen "půda dočasně neobdělávaná")“* a odstavec 3 téhož zákona uvádí: *„Do zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.“* Je zřejmé, že typ půdy „orná půda“ je v množině pozemků zemědělsky obhospodařovaných, a že z důvodu výstavby fotbalového hřiště je povinností odejmout příslušnou část půdy ze ZPF dle ustanovení § 9 a násl. zákona o ochraně ZPF. Žalobce o trvalé vynětí řádně zažádal a taktéž mu bylo souhlasem dne 12. 8. 2002 vyhověno. Pokud tedy žalobce následně polemizoval o skutečnosti, že stavba fotbalového hřiště není nevratnou změnou znemožňující trvalé užívání ZPF, tak si protiřečí, jelikož sám zažádal o trvalé vynětí pozemku za účelem výstavby fotbalového hřiště a tedy nepředpokládal, že by se ještě

v budoucnu pozemek opět využíval k zemědělským účelům. Souhlas s odnětím, jak již bylo uvedeno výše, se stal součástí územního rozhodnutí ze dne 4. 11. 2002.

Pokud je dále žalobce přesvědčen, že odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF by se neměl předepisovat, jelikož se jedná o výjimku dle ustanovení § 11 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně ZPF (ve znění účinném ke dni vydání územního rozhodnutí), i tato argumentace je lichá. Zákon o ochraně ZPF v ustanovení § 11 odst. 3 písm. c) uvádí: „*Odvody za trvale odnímanou půdu (odstavec 1 písm. a)) se nepředepisují, jde-li o odnětí půdy pro komunikace, nádvoří, zpevněné plochy a zeleň při bytové výstavbě a pro výstavbu občanského a technického vybavení*“. Žalobce poukázal v průběhu řízení před správními orgány na fakt, že by se v tomto případě mohlo jednat o výstavbu občanského a technického vybavení. Ustanovení § 11 odst. 7 zákona o ochraně ZPF uvádí: „*za stavby občanského vybavení se pro účely výpočtu odvodů za odnětí půdy považují stavby škol všech typů, mateřské školy, kina, divadla, kulturní domy, výstavní síně, nemocnice, polikliniky, zdravotní zařízení a střediska, ústavy sociální péče včetně ústavů pro mládež, jesle, dětské domovy, stavby církevní (kaple, kostely, modlitebny) a hřbitovy*“. Krajský soud podotýká, že tento výčet je taxativní, a proto bylo zcela namístě poplatek za trvalé odnětí půdy ze ZPF předepsat. Kromě toho byl žalobce ohledně této problematiky správními orgány dostatečně poučen a nutno podotknout, že ty se s touto námitkou řádně vypořádaly již v průběhu správního řízení.

Další námitka zásadní povahy se týkala procentuální výše finančních prostředků z předepsaných odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy, která má být příjmem rozpočtu žalobce. Dle něj správní orgány pochybily, pokud stanovily, že příjmem jeho rozpočtu má být část finančních odvodů ve výši 30%. Dle žalobce by to mělo být 40%, z důvodů shora uvedených při popisu obsahu žaloby.

Obdobným právním problémem se již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud. Za přílehlavé považuje krajský soud zmínit především právní větu plynoucí z rozsudku ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 38/2013-30: „*V rozhodnutí o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, rozhodne správní orgán po 1. 1. 2011 v případě, že orientační výše odvodů (§ 9 odst. 6 písm. d), odst. 7 uvedeného zákona) byla stanovena do 31. 12. 2010, podle sazeb rozhodných v době stanovení orientační výše odvodů.*“

V souvislosti s otázkou, zda ze zákona o ochraně ZPF vyplývá, že by konkrétní výše odvodů měla být stanovena na základě právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu s odnětím půdy se ZPF dle § 9 zákona o ochraně ZPF, se Nejvyšší správní soud rovněž zabýval výkladem pojmu „*právní stav*“, k čemuž uvedl: „*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.“*

V posuzované věci správní orgán I. stupně udělil dne 12. 8. 2002 žalobci postupem dle § 9 zákona o ochraně ZPF souhlas s trvalým odnětím ze ZPF u pozemků o celkové výměře 0,9261 ha, a podle sazebníku stanovil žalobci orientační výši odvodu za odnětí ze ZPF v částce 513.986,-Kč. Územní rozhodnutí bylo vydáno dne 4. 11. 2002 a nabylo právní moci dne 27. 11. 2002.

Celý zákon včetně sazebníku byl s účinností od 1. 4. 2015 podstatným způsobem novelizován zákonem č. 41/2015 Sb. Správní orgán I. stupně zahájil řízení ve věci placení odvodu za trvalé odnětí ze ZPF dle § 11 odst. 2 citovaného zákona dne 6. 5. 2015, tedy podle zákona o ochraně ZPF ve znění zákona č. 41/2015 Sb. Dle jeho § 11 odst. 3 „*Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu (§ 21)“.*

S ohledem na citované znění ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF a s přihlédnutím k citovaným judikatorním závěrům vyšly správní orgány při výpočtu výše odvodu z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, tedy aplikovaly právní úpravu účinnou ke dni právní moci územního rozhodnutí. Takovému postupu správních orgánů nelze nic vytknout, neboť aplikace právních závěrů Nejvyššího správního soudu na posouzení dané právní otázky se přímo nabízí.

Při dělení odvodů za odnětí zemědělské půdy ovšem vycházely správní orgány ze zákonného stavu účinného v době zahájení správního řízení dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, tedy v daném případě ze znění ustanovení § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF, kde bylo uvedeno: „*Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází.“*

Dle krajského soudu správní orgány správně uvážily rozdíl mezi pojmem „*právní stav*“ a „*právní úprava*“, když příhodně zhodnotily, že v dané věci se musí vycházet při výpočtu výše odvodů podle sazebníku zákona o ochraně ZPF účinného k datu právní moci územního rozhodnutí, ale postup při dělení odvodů za odnětí půdy ze ZPF se již řídí podle zákona o ochraně ZPF ve znění zákona č. 41/2015 Sb., tedy ve znění účinném ke dni zahájení řízení dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.

Krajský soud tak uzavírá, že žádnou ze žalobních námitek neshledal důvodnou. Proto musel žalobu zamítnout ve smyslu ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s.

## VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad rámec jeho úřední činnosti vznikly.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Hradec Králové 21. prosince 2017

JUDr. Jan Rutsch, v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
J. L.