



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Mgr. Jana Čížka v právní věci žalobkyně **B. S. S. s. r. o.**, se sídlem P., S., IČ: , zastoupené Mgr. Lubošem Havlem, advokátem se sídlem Na Pankráci 30a/404, Praha 4 - Nusle, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2014, č. j. 078585/2014/KUSK/OŽP/STV,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 5. 8. 2014 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2014, č. j. 078585/2014/KUSK/OŽ/STV. Tímto napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Sadská ze dne 29. 4. 2014, č. j. MUS 4300/2012/1650/2014/Su/Ma, kterým byl žalobkyni předepsán odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 567.072,- Kč podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 3. 2015 (dále jen „zákon č. 334/1992 Sb.“).

Žalobkyně v první řadě namítá, že odvod za trvalé odnětí ze zemědělského půdního fondu neměl být předepsán. Uvedla, že rozšířila parkovací plochu a vydláždila pozemek za účelem zřízení pergoly a instalace přenosného minigolfu u svého zařízení, které je zařízením

občanského vybavení. Trvalé odnětí půdy pro tyto účely nepodléhá odvodu podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. Rovněž se jedná o komunikace, nádvoří a zpevněné plochy, u nichž se odvod podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. nepředepisuje. Dále namítá, že závazným stanoviskem Městského úřadu Nymburk jí byl udělen souhlas s trvalým vynětím pozemků ze zemědělského půdního fondu, jehož součástí byl orientační výpočet odvodu za odnětí ve výši 113.415,- Kč. Následně však Městský úřad Sadská uložil odvod ve výši 567.072,- Kč. Odvod proto nemůže být uložen ve vyměřené výši, neboť je to v rozporu se zásadou ochrany dobré víry a právní jistoty ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na legitimní očekávání žalobkyně a ochranu práv nabytých v dobré víře by měl být odvod uložen ve výši 113.415,- Kč. V rámci dalšího žalobního bodu namítá, že pergola o rozloze 16 m² se nachází na pozemku, který je již z převážné části zastavěn parkovištěm. Pergola bezprostředně přiléhá k budově č. p. a je s ní propojena. Náleží tedy do zastavěného území, proto se při výpočtu odvodu uplatní koeficient 0,2 ke snížení odvodu za odnětí půdy. Dále uvedla, že pokud by odvod byl již v předběžném výpočtu stanoven ve výši 567.072,- Kč, nerealizovala by svůj záměr vůbec nebo by ho podstatně upravila tak, aby nevznikla potřeba trvalého odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Odvod za trvalé odnětí půdy by v takovém případě byl daleko nižší. Žalobkyně dále namítá, že se Městský úřad Sadská neřídil pokyny, které mu uložil žalovaný v rozhodnutí ze dne 4. 12. 2013, č. j. 143878/2013/KUSK/OŽP/Vz, neboť žalobkyni nevyzval, aby ve stanovené lhůtě podala žádost o zahájení řízení před stavebním úřadem k vyřešení předběžné otázky. Žalobkyni není jasné, jak měla postupovat, pokud by hodlala odstranit stavbu a zároveň nehradit odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Postup Městského úřadu Sadská je v rozporu se zásadami správního řízení podle § 2 odst. 3 a 4 a § 7 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V rámci posledního žalobního bodu žalobkyně namítá, že se žalovaný nevypořádal s její odvolací námitkou, týkající se toho, že jedná o odnětí půdy pro účely, u kterých se odvod nepředepisuje. Závěr, že zařízení slouží sportovním účelům a proto není stavbou občanského vybavení, je nedostačující a není zřejmé, jak k němu správní orgán dospěl. Zařízení žalobkyně slouží jako určitá část kulturního střediska města Sadská, zejména s ohledem na širokou povahu nabízených služeb. Dále namítá, že se žalovaný nevypořádal s námitkami, které uvedla v odvolání pod body 2 až 4 v části III.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že předmětné stavby jsou určeny k provozování sportů a tvoří jeden celek s halou pro bowling a squash. Slouží tedy účelům sportovním, nikoliv kulturním. K námitce týkající se porušení dobré víry a právní jistoty uvedl, že stavba byla realizována bez stavebního povolení, jedná se tedy o černou stavbu. Předběžný výpočet a závazné stanovisko Městského úřadu Nymburk bylo Městskému úřadu Sadská předloženo až v rámci řízení o dodatečné povolení stavby v listopadu 2011. Toto stanovisko ovšem nemůže být podkladem pro realizaci nezákonné stavby. Do práv žalobkyně bylo zasaženo v souladu se zákonem, nebyl respektován pouze orientační výpočet odvodů. Městský úřad Nymburk vyhotovil orientační výpočet odvodu ve snaze žalobkyni usnadnit situaci, což mělo za následek vznik chyby ve výpočtu. Výběr částky nižší, než stanoví zákon, by ovšem byl porušením zákona a způsobením škody státu. Pokud jde o námitku, že pergola se nachází v zastavěném území, žalovaný uvedl, že oba předmětné pozemky, jejichž části byly odňaty ze zemědělského půdního fondu, se nachází podle územního plánu města Sadská z roku 2014 v území, které je určeno jako zastavitelné. Stanovená částka odvodu je proto správná. Podle žalovaného nelze v daném případě s ohledem na postup žalobkyně, která stavbu realizovala bez územního rozhodnutí a stavebního povolení, aplikovat princip ochrany dobré víry. Byl by tím vytvořen precedens, že orientační výpočet je i přes možnost vzniku chyby zcela neměnný a orgán, který odpovídá za stanovení správné výše odvodů, se jím bude muset vždy řídit.

Pokud jde o námitku, že se Městský úřad Sadská neřídil závazným pokynem žalovaného, uvedl žalovaný, že Městský úřad Sadská postupoval v souladu s tímto pokynem a dal žalobkyni možnost, aby v řízení o dodatečném povolení stavby mohla hájit svá práva a rozhodnout se pro odstranění stavby či její části.

Žalobkyně v replice uvedla, že porušení principů ochrany dobré víry a legitimního očekávání nelze relativizovat tím, že realizovala stavbu bez příslušného povolení či souhlasu stavebního úřadu. Postupovala takto z důvodu časové tísně a tlaku dodavatelů. Dobrá víra a legitimní očekávání se vztahují k obsahu předběžného výpočtu, žalobkyně legitimně očekávala, že obsah tohoto sdělení bude v budoucnu naplněn a dodržen. Dodatečná možnost povolení stavby nebo odstranění stavby zásah do dobré víry a legitimního očekávání nemůže změnit. Pokud by nemohla spoléhat na správnost poskytnutých informací, postrádalo by poskytování stanovisek o orientační výši odvodu smysl.

Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil, že Městský úřad Nymburk na žádost žalobkyně vydal závazné stanovisko ze dne 3. 5. 2011, č. j. 100/28906/2011/Šan-3, kterým udělil žalobkyni souhlas k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu na pozemcích p. č. o výměře záboru 0,0016 ha a p. č. o výměře záboru 0,1058 ha v k.ú. Sadská za účelem přístavby parkoviště, minigolfu a pergoly. Součástí stanoviska je i příloha obsahující orientační výpočet odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 113.415,- Kč.

Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2012, č. j. SÚ 4193/2011/5/2012/Sch, rozhodl Městský úřad Sadská o dodatečném povolení přístavby přístřešku – 2. etapa sportovní haly a stavby nového parkoviště a minigolfu na pozemcích p. č. a v k.ú. Sadská. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 28. 1. 2012.

Přípisem ze dne 17. 10. 2012 sdělil Městský úřad Nymburk Městskému úřadu Sadská, že při výpočtu odvodu vycházel z mylného předpokladu, že se pozemky nachází v zastavěném území obce, a proto byla základní sazba odvodu snížena o koeficient 0,2. Podle územního plánu města Sadská se však jedná pouze o území zastavitelné.

Městský úřad Sadská doručil žalobkyni dne 11. 12. 2012 oznámení o zahájení řízení ve věci uložení odvodu, v němž mj. sdělil, že peněžitý odvod za trvalé odnětí půdy bude předepsán ve výši 567.072,- Kč.

Rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013, č. j. SÚ 4300/12/373/13/Ma, předepsal Městský úřad Sadská žalobkyni odvod ve výši 567.072,- Kč. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 4. 2013, č. j. 044383/2013/KUSK/OŽP/Vz. Dalším rozhodnutím ze dne 3. 9. 2013, č. j. SÚ 4300/12/2633/13/Ma, předepsal Městský úřad Sadská žalobkyni znovu odvod ve výši 567.072,- Kč. Toto druhé rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 12. 2013, č. j. 143878/2013/KUSK/OŽP/Vz. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uložil Městskému úřadu Sadská pokyn, aby přerušil řízení a vyzval žalobkyni, aby podala žádost o zahájení příslušného řízení před stavebním úřadem ve stanovené lhůtě. Žalobkyni tím měla být podle žalovaného dána možnost, aby se aktivně účastnila jiného řízení (dodatečné povolení stavby) a mohla se rozhodnout i pro odstranění stavby.

Usnesením ze dne 24. 1. 2014, č. j. MUS 4300/2012/303/2014/SU/Ma, přerušil Městský úřad řízení o předepsání odvodu a vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě 30 dnů sdělila, zda

využije možnosti stavbu odstranit nebo požádá příslušný stavební úřad o změnu stavby před jejím dokončením. Žalobkyně na tuto výzvu nereagovala.

V pořadí třetím rozhodnutím ze dne 29. 4. 2014, č. j. MUS 4300/2012/1650/2014/SU/Ma, předsal Městský úřad Sadská žalobkyni odvod ve výši 567.072,- Kč. V odůvodnění uvedl, že konečná výše odvodu se stanoví rozhodnutím podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. Uvedl, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydávající souhlas s odnětím vymezuje výši odvodu pouze orientačně. Městský úřad Sadská neměl možnost nesprávný výpočet dopředu odhalit, upozornit na něj a chybu odstranit. Musel naopak předsat odvod v zákonné výši.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí Městského úřadu Sadská odvolala.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 5. 6. 2014, č. j. 078585/2014/KUSK/OŽ/STV, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí o předsání odvodu bylo vydáno oprávněně. Předsaný odvod je 5x vyšší než orientační výpočet odvodu, přičemž tento rozdíl vznikl nesprávným zařazením pozemků do zastavěného území obce. Městský úřad Sadská tuto nesprávnost odstranil. Poukázal na skutečnost, že žalobkyně nepředložila s žádostí o vydání souhlasu s odnětím vlastní výpočet odvodu a také na skutečnost, že stavbu realizovala bez povolení stavebního úřadu a až následně požádala o dodatečné povolení. Stanovení nižší částky odvodu by bylo v rozporu se § 11 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. Žalobkyně nevyužila možnosti odstranit stavbu nebo podat žádost o její změnu před dokončením. Dále uvedl, že se nejedná o stavbu uvedenou v § 11 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., za kterou se odvody nepředepisují. Pozemky se nacházejí mimo současně zastavěné území.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť souhlas obou účastníků řízení s takovým postupem je presumován dle § 51 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 9 odst. 2 písm. a) bod 3. zákona č. 334/1992 Sb. souhlasu orgánu zemědělského půdního fondu podle odstavce 1 není třeba, má-li být ze zemědělského půdního fondu odňata půda na pozemcích, které jsou účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti nebo u objektů a zařízení zdravotnických, kulturních, osvětových a církevních.

Podle § 9 odst. 5 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. 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 (...) vymezí, zda a v jaké výši budou předsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Podle 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).

Podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. 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. Podle odst. 3 se odvody za trvale odnímanou půdu nepředepisují, jde-li o odnětí půdy pro (...) c) komunikace, nádvoří, zpevněné plochy a zeleň při bytové výstavbě a pro výstavbu občanského a technického vybavení, d) účely vyjmenované v § 9 odst. 2. Podle

odst. 7 za stavby občanského vybavení se pro účely výpočtu odvodů za odnětí půdy považují stavby škol všech typů, mateřské školy, kina, divadla, kulturní domy, výstavní sítě, zdravotnická zařízení, ústavy sociální péče včetně ústavů pro mládež, jesle, dětské domovy, stavby církevní (kaple, kostely, modlitebny) a hřbitovy.

Soud se zabýval nejprve posouzením žalobního bodu, v rámci něhož žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Obecně lze konstatovat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu může spočívat v nedostatku důvodů, anebo v jeho nesrozumitelnosti [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. O nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost rozhodnutí se jedná zejména tam, kde z výroku a obsahu přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu není vůbec zřejmé, jak vůbec správní orgán rozhodl. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí se primárně týká nedostatků odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, jehož náležitosti vyplývají z § 68 odst. 3 správního řádu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se bude jednat zejména tehdy, pokud z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není patrné, proč správní orgán rozhodl způsobem uvedeným ve výroku rozhodnutí nebo jak se vypořádal s připomínkami a námitkami účastníků řízení.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl skutková zjištění, k nimž dospěl, skutkové a právní úvahy, jimiž se při posouzení věci řídil i závěry, které z těchto úvah dovodil. Z celkového kontextu odůvodnění i z dílčích úvah je zřejmé, k jakým závěrům dospěl a jak věc posoudil. Žalovaný v první řadě konstatoval, že odvod nelze v daném případě vyměřit v jiné, než zákonné výši, čímž popřel konkurující úvahy žalobkyně o tom, že by měl být odvod vyměřen v nižší výši. Nelze mu tedy vytýkat, že se již zvláště nezabýval dílčími námitkami a argumenty žalobkyně. Pokud jde o vypořádání námítky, podle které odnětí půdy v daném případě nepodléhá odvodu, a námítky, podle níž se Městský úřad Sadská v předchozím řízení neřídil právním názorem žalovaného, i těmito otázkám se žalovaný ve svém rozhodnutí věnoval, byť pouze stručně. Vypořádání těchto odvolacích námitek je na samé hranici přezkoumatelnosti, i přesto však lze dovodit, z jakých důvodů je žalovaný shledal nedůvodnými. Soud z tohoto důvodu shledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nedůvodnou.

Žalobkyně dále namítá, že odnětí bylo provedeno k účelům, na které se povinnost platit odvod nevztahuje. Žalobkyně provozuje zařízení (halu), v které je provozován bowling, squash, případně jiné sportovní aktivity. O odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu požádala za účelem rozšíření haly a úprav jejího okolí. Jak vyplývá z dodatečného povolení stavby a závazného stanoviska Městského úřadu Nymburk, rozšíření spočívalo ve výstavbě přístřešku (pergoly) a stavby vydlážděného parkoviště a minigolfu na pozemcích sousedících se stávající halou. Jedná se tedy o terénní a stavební úpravy úzce související s hlavním účelem haly, která je určena primárně k pěstování sportovních aktivit, byť třeba v rekreační podobě. Pro posouzení účelu odnětí půdy je rozhodující právě hlavní účel stavby, nikoliv to, že může sloužit i jiným, např. kulturním účelům, jak uváděla žalobkyně. Výčet staveb občanského vybavení uvedený v § 11 odst. 7 zákona č. 334/1992 Sb. je taxativní a stavby určené k sportovnímu využití neobsahuje. Pokud jde o účely odnětí uvedené v § 9 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., lze konstatovat, že jediná skutková podstata, která by na předmětné stavby mohla dopadat, je uvedena v písm. a) bod 3. tohoto ustanovení, z něhož plyne, že se nepředepisuje odvod za odnětí pozemků, které jsou „*účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti nebo u objektů a zařízení zdravotnických, kulturních, osvětových a církevních.*“ Na rozdíl od § 11 odst. 3 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., které užívá zákonem definovaný pojem občanské vybavení, citované ustanovení používá odlišný termín, a to

„zařízení občanské vybavenosti“. S ohledem na účel právní úpravy je však třeba přikládat oběma těmto pojmům shodný obsah. Vzhledem k tomu, že sportovní hala není stavbou občanského vybavení ve smyslu § 11 odst. 7 zákona č. 334/1992 Sb., pak ani účelové plochy s touto stavbou související nemohou být z povinnosti platit odvod vyňaty (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, č. j. 31 Ca 136/2000 - 13, publ. pod č. 866/2001 SJS). Na odnětí půdy se tak nevztahuje žádná z výjimek podle § 11 odst. 3 písm. c) a d) zákona č. 334/1992 Sb. Námitka, podle níž v daném případě odvod neměl být vyměřen, je proto nedůvodná.

Nedůvodná je též námitka, podle níž půda, která je plochou pod stavbou přístřešku (pergoly) o výměře 16 m², náleží do zastavěného území a ve vztahu k této ploše je třeba odvod snížit o koeficient 0,2. V této souvislosti lze poukázat na část C sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, který je přílohou zákona č. 334/1992 Sb. Podle této části upravující důvody ke snížení základní sazby odvodů se základní sazba snižuje o koeficient 0,2 v případě zemědělské půdy nalézající se v současně zastavěném území sídelních útvarů (obcí). Podle části E bod 3 sazebníků platí, že „[d]ůvody ke snížení základní sazby odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se zjistí například z mapové dokumentace, z územně plánovací dokumentace, (...)“. Při posouzení toho, zda se jedná o zastavěné území, je tedy třeba vycházet z údajů územního plánu, nikoliv z toho, zda je odnímaná plocha, která je v daném případě plochou zastavitelného území, obklopena již dříve provedenými stavbami. To v daném případě znamená, že je třeba pro účely stanovení koeficientu vycházet z určení příslušného pozemku v územním plánu, nikoliv z faktické zastavěnosti pozemku nebo pozemků sousedících.

Soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž se Městský úřad Sadská neřídil v předchozím řízení právním názorem žalovaného. V této souvislosti je třeba uvést, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2013, č. j. 143878/2013/KUSK/OŽP/Vz, kterým bylo Městskému úřadu Sadská uloženo řízení přerušit a vyzvat žalobkyni, aby usilovala o dodatečné povolení stavby, není zcela správné. Již v době vydání uvedeného rozhodnutí žalovaného bylo totiž o dodatečném povolení předmětné stavby pravomocně rozhodnuto. Bylo tedy vyloučeno, aby se žalobkyně znovu domáhala projednání téže věci. Městský úřad Sadská na tuto skutečnost zcela správně zareagoval a v odůvodnění usnesení ze dne 24. 1. 2014, č. j. MUS 4300/2012/303/2014/SU/Ma, srozumitelně vysvětlil, proč by takový postup byl neúčelný a nezákonný. Městský úřad Sadská místo toho vyzval žalobkyni, aby sdělila, zda využije možnosti stavbu odstranit nebo požádá příslušný stavební úřad o změnu stavby před jejím dokončením. Tímto naplnil účel závazného pokynu, který mu dal žalovaný. Správní orgán prvního stupně je podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu vázán právním názorem odvolacího orgánu vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí. Vázanost však nelze vykládat dogmaticky tak, že by musel „slepe“ plnit pokyn, který je zjevně neúčelný a v rozporu se zákonem. Naopak správní orgán prvního stupně musí reagovat i na okolnosti, které nastaly po vydání zrušujícího rozhodnutí nebo je odvolací orgán zjevně nevzal v úvahu. Žalobkyni bylo srozumitelně vysvětleno, jak by měla postupovat, pokud by hodlala zábor zemědělské půdy zmenšit nebo stavbu zcela odstranit. Byla jí poskytnuta dostatečně dlouhá lhůta, aby sdělila své stanovisko. Skutečnost, že na výzvu nereagovala, jde tedy k její tíži. Postup Městského úřadu Sadská nebyl nezákonný.

Stěžejní žalobní námitka je obsažena v druhém žalobním bodě. Žalobkyně namítá, že predepsání odvodu ve výši přesahující výši odvodu vymezenou v závazném stanovisku, kterým byl udělen souhlas s odnětím půdy, je v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně a se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. S tím úzce souvisí i navazující čtvrtý žalobní

bod, v rámci něhož žalobkyně namítala, že pokud by již v předběžném výpočtu byl stanoven odvod ve výši 567.072,- Kč, tak by svůj záměr nerealizovala nebo by ho podstatně upravila, aby nevznikla potřeba trvalého odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Podstatou uvedených námitek je posouzení otázky, zda je orgán ochrany zemědělského půdního fondu při rozhodování o odvodu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. vázán orientačním výpočtem, který je součástí závazného stanoviska podle § 9 odst. 6 zákona č. 334/1992 Sb., nebo se od něho může odchýlit a za jakých podmínek. Otázkou právní závaznosti orientačního stanovení výše odvodů a stanovení výše odvodů za odnětí pozemků se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013-40, publikovaném pod č. 2/2015 Sb. NSS. V tomto rozsudku s odkazem na dosavadní judikaturu správních soudů uvedl: „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. (...)“

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, 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 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). (pozn. - podtržení doplněno zdejším soudem) (...)“ Výklad, (...) 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. “

Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném případě posuzoval právní otázku, podle jaké právní úpravy by měl orgán ochrany zemědělského půdního fondu postupovat při rozhodování o výši předepsaného odvodu podle § 10 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., a to za situace, kdy s účinností od 1. 1. 2011 byl zákonem č. 402/2010 Sb. změněn způsob výpočtu odvodu, přičemž žádost o vydání souhlasu s odnětím byla podána před nabytím účinnosti této změny. Nejvyšší správní soud se tak zabýval primárně výkladem přechodných ustanovení obsažených v zákoně č. 402/2010 Sb. Je třeba přihlídnout k tomu, že v daném případě je situace odlišná. V projednávané věci byl orientační výpočet odvodu podle § 9 odst. 6 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. stanoven mylně v nižší, než zákonem stanovené výši, a to za účinnosti stejné právní úpravy. Předepsání odvodu rozhodnutím podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. v nižší, než zákonem stanovené výši, by proto odporovalo zásadě legality. Rovněž by takový postup byl v rozporu se zásadou rovnosti, neboť žalobkyni by byl odvod předepsán v nižší výši, než jiným osobám ve srovnatelném postavení.

Klíčem k posouzení projednávané věci je účel, který plní orientační výše odvodu vymezená v závazném stanovisku, kterým se vydává souhlas s odnětím půdy. Účelem stanovení orientační výše odvodu je vytvoření motivace k tomu, aby osoba, které byl vydán souhlas, postupovala tak, aby při realizaci záměru omezila zábor zemědělské půdy na minimum. Tím je naplňován primární účel zákona č. 334/1992 Sb., kterým je ochrana zemědělského půdního fondu. Orientační výpočet slouží osobě, které byl vydán souhlas s odnětím, jako podklad k tomu, aby zvážila na základě reálných údajů o finanční náročnosti záměru, v jakém měřítku odnětí půdy skutečně realizuje. To ostatně koresponduje s vyjádřením žalobkyně, že by v případě, že by byl odvod vymezen orientačním výpočtem správně, provedla svůj záměr v menším rozsahu nebo od něj upustila zcela.

Orientační vymezení odvodu podle § 9 odst. 6 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb. je závazné, jak vyplývá z dosavadní judikatury správních soudů. Nejedná se však o závaznost absolutní v tom smyslu, že by se konečná výše odvodu stanovená rozhodnutím podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. nemohla od orientačního výpočtu odchýlit. Závaznost se vztahuje pouze na předpokládanou výši odvodu, která slouží jako motivační prvek k minimalizaci záboru půdy. Konečná výše odvodu může doznat změny např. v důsledku úpravy velikostí záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním náhledem na věc v průběhu řízení.

Osoba, které byl udělen souhlas s odnětím, má právo na to, aby orgán ochrany zemědělské půdy stanovil řádně orientační výši odvodu v závazném stanovisku, neboť jediné na základě správně stanovené předpokládané výše odvodu může učinit reálný odhad o výši nákladů spojených s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. S tím je spojeno také legitimní očekávání, že orientační vymezení odvodu v závazném stanovisku je správné. Nelze ovšem vyloučit situaci, že orientační výše odvodu je v závazném stanovisku stanovena nesprávně. V takovém případě je povinností orgánu ochrany zemědělského půdního fondu postupovat tak, aby v souladu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) byla i orientační výše odvodu opravena a sdělena ve správné výši, neboť pouze tak může orientační výpočet plnit motivační a informační úlohu. Osobě, které byl souhlas s odnětím vydán, tak musí být sdělena správná výše odvodu a zároveň jí musí být dána možnost, aby na základě správně stanovené předpokládané výše odvodu mohla znovu posoudit, zda je pro ni s ohledem na novu výši orientačního výpočtu odvodu odnětí půdy ekonomicky únosné, případně může od

záměru zčásti nebo zcela upustit. Ke změně nesprávně stanovené orientační výše odvodu, která je součástí závazného stanoviska podle § 9 odst. 6 zákona č. 334/1992 Sb., slouží zejména postupy vedoucí ke změně závazného stanoviska podle § 149 odst. 4, 5 a 6 správního řádu. Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu sdělí správnou orientační výši odvodu, nemůže se již osoba, které byl souhlas s odnětím vydán, dovolávat legitimního očekávání v to, že odvod bude předepsán ve výši nesprávně vymezené v závazném stanovisku.

V projednávané věci byla stavba dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 1. 2012, které nabylo právní moci dne 28. 1. 2012. Závaznou součástí tohoto rozhodnutí se stalo v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. také závazné stanovisko Městského úřadu Nymburk, které obsahovalo nesprávný výpočet orientační výše odvodu. Městský úřad Sadská za této situace postupoval tak, že sdělil žalobkyni správnou výši odvodu ve výši 567.072,- Kč v oznámení o zahájení řízení o předepsání odvodu ze dne 11. 12. 2012, které bylo žalobkyni doručeno téhož dne do datové schránky. Tento postup Městského úřadu Sadská lze aprobovat, neboť za daného stavu by nebylo účelné a hospodárné, aby Městský úřad Sadská nejprve inicioval formální změnu závazného stanoviska v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu, resp. rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a až následně zahajoval řízení o předepsání odvodu. Z hlediska stanovení výše odvodu by změna závazného stanoviska Městského úřadu Nymburk nemohla vést ke zlepšení právního postavení žalobkyně, neboť stavba již byla provedena.

Předpokládaná výše odvodu byla žalobkyni známa nejpozději doručením oznámení o zahájení řízení. Mohla tak začít činit úkony (např. podat žádost o odstranění stavby nebo její části) směřující k tomu, aby došlo k omezení záboru, resp. k odstranění stavby nebo její části a navrácení předmětných pozemků do původního stavu tak, aby byl rozsah faktického odnětí zmenšen a odvod byl předepsán pouze ve snížené výši z menšího rozsahu záboru. K takovému postupu jí ostatně Městský úřad Sadská výslovně, srozumitelně a jasně vyzval v usnesení o přerušení řízení ze dne 24. 1. 2014. Žalobkyně tak měla možnost rozsah odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu zmenšit nebo upravit stavbu tak, aby k odnětí nedošlo vůbec. Skutečnost, že tak neučinila, jde k její tíži. Samozřejmě nelze odhlédnout od toho, že by případné odstranění stavby nebo její části mohlo vyvolat dodatečné náklady na straně žalobkyně. Na výši odvodu by výše těchto nákladů ovšem nemohla mít žádný přímý vliv. Určení výše těchto nákladů by mohla být rozhodná pouze, pokud by žalobkyně uplatnila nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem při stanovení orientační výše odvodu.

Předmětem soudního přezkumu je zákonnost rozhodnutí o předepsání odvodu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. Skutečnost, že výše odvodu je vyšší, než původně vymezená orientační výše odvodu uvedená v závazném stanovisku Městského úřadu Nymburk, nemůže být důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí a vyhovění žalobě. Odvod byl řádně předepsán v zákonné výši, proti čemuž v daném případě ani žalobkyně nebrojila. Namítala pouze své legitimní očekávání v to, že jí bude odvod vyměřen ve výši 113.415,- Kč podle závazného stanoviska Městského úřadu Sadská. V době vydání rozhodnutí Městského úřadu Sadská ze dne 29. 4. 2014 se však již o toto legitimní očekávání nemohla opírat, neboť jí nejpozději 11. 12. 2012 byla oznámením o zahájení řízení sdělena skutečná výše odvodu, tj. 567.072,- Kč. Soud proto shledal shora uvedené žalobní námitky nedůvodnými.

Žalobkyní navržený důkaz potvrzením o provedení platby, soud neprovedl z důvodu nadbytečnosti.

Soud na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, požadovanou paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300,- Kč za úkon mu však soud nepřiznal podle § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť se nejedná o úkon na rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/20015 Sb. NSS).

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.

V Praze dne 23. května 2016

Olga Stránská, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová