



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Karla Kudláčka ve věci **žalobce Tělocvičné jednoty Sokol Živanice**, se sídlem Živanice 137, PSČ: 533 42, IČ: 69171149, proti **žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.4.2012, č.j. 25993/2012/OŽPZ/VR,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 19.4.2012, č.j. 25993/2012/OŽPZ/VR, a rozhodnutí Městského úřadu Lázně Bohdaneč ze dne 12.8.2010, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-7, **s e z r u š u j í p r o v a d y řízení a p r o n e z á k o n n o s t** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradu nákladů soudního řízení částku **3 000,- Kč do 60 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19.4.2012, č.j. 25993/2012/OŽPZ/VR, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lázně Bohdaneč (dále jen „městský úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 12.8.2010, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-7, kterým byla žalobci jako stavebníkovi stanovena povinnost zaplatit doplatek za odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 155 169,- Kč do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí s tím, že část odvodu ve výši 40% je příjmem obce Živanice a zbytek odvodu ve výši 60% je příjmem Státního fondu životního prostředí ČR.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení a náhrady nákladů soudního řízení. Jednotlivé žalobní body žalobce uvedl v části II. žaloby, přičemž se jednalo o následující čtyři žalobní body:

1. Žalovaný nesprávně posoudil žalobcem uplatněné důvody pro nepředepsání odvodu podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OZPF“). Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že žalobcem zamýšlená stavba není stavbou občanské vybavenosti, přičemž odkázal na § 11 odst. 7 zákona o OZPF. Toto ustanovení ovšem obsahuje výčet pouze pro účely výpočtu odvodů, nikoliv výčet staveb, které je možné považovat za stavby občanské vybavenosti, jak má na mysli § 9 odst. 2 bod 3 zákona o OZPF v souvislosti s vymezením pozemků, pro které není třeba souhlasu s vynětím a pro které se nepředepisují odvody. Posledně citované ustanovení stanoví, že souhlasu není třeba, má-li být ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) odnata půda na pozemcích, které jsou účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti, a v této souvislosti odkazuje na již neplatnou vyhlášku č. 83/1976 Sb. Občanské vybavení je vymezeno v § 2 odst. 1 písm. k) bodě 3 zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), kdy se nejedná o taxativní výčet, a dále v § 6 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle těchto ustanovení je posuzovaná plocha jistě plochou občanského vybavení, tudíž odvody neměly být předepsány.

2. Žalovaný nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozsahu všech námitek uvedených v odvolání, když se vůbec nevyjádřil k žalobcově námitce uplatněné v dodatku odvolání, a to že zákon o OZPF neumožňuje uložení povinnosti zaplatit doplatek odvodu, neboť výši odvodu nelze dodatečně upravovat a měnit.

3. Žalovaný potvrdil rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit doplatek odvodu, ačkoliv původní rozhodnutí o odvodu ze dne 3.10.2008, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-2, bylo ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 10.4.2009, č.j. KrÚ 18670-1/2009/OŽPZ/Bo, zrušeno, tudíž výše odvodů byla určena nesprávně. Žalobci měla být zaplacená částka ve výši 17 241,- Kč vrácena a následně mělo být vydáno nové rozhodnutí o celkové výši odvodů.

4. Žalovaný potvrdil rozhodnutí, jímž byla žalobci uložena povinnost, kterou zákon neukládá, neboť zákon o OZPF nedává stavebnímu úřadu právo vydat rozhodnutí, kterým by nesprávně určenou výši odvodu změnil.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 25.7.2012, navrhl žalobu zamítnout, přičemž setrval na svém právním názoru uvedeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a k jednotlivým žalobním bodům uvedl:

Ad 1. V souvislosti se žalobcovou argumentací upozorňuje žalovaný na následující:

- opatřením č.j. 46440/08/Va ze dne 27.8.2008 vydal Magistrát města Pardubic na základě žádosti obce Živanice souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. 138/67 v k. ú. Živanice, když jednou z podmínek souhlasu bylo zaplacení odvodu za trvalé odnětí v orientační výši 17 241,- Kč,
- rozhodnutím ze dne 21.7.2008, č.j. 2068/08/SO-285/Bo/4, městský úřad vydal na základě žádosti žalobce stavební povolení pro stavbu „Výstavba objektu tribuny a sociálního zařízení, včetně rozšíření technologických sítí ve sportovním areálu v Živanicích“, která má být realizována mj. i na předmětném pozemku parc. č. 138/67,

- rozhodnutím ze dne 3.10.2008, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-2, městský úřad uložil žalobci v souvislosti se stavbou povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF ve výši 17 241,- Kč.

Od samého počátku tedy nebylo pochyb o tom, že jde o takové využití pozemku, které není v souladu se zákonem o OZPF, byl vyžádán souhlas s odnětím a až po zrušení původního rozhodnutí o odvodu je napadána nově stanovená výše odvodu i samotný fakt předepsání odvodu, v čemž žalovaný spatřuje jistou účelovost.

Pro potřeby ochrany ZPF obsahuje sám zákon o OZPF definici staveb občanského vybavení, a to v § 7, proto žalovaný neshledal jako možný postup podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona o OZPF, tedy nepředepsání odvodu z důvodu, že se jedná o účelovou plochu u objektů a zařízení občanské vybavenosti.

Ad 2. Žalovaný se správným výpočtem odvodu, otázkou zaplacení původního odvodu a předepsáním rozdílu mezi nově stanovenou výší odvodu a výší již zaplacenou zabýval na stranách 3 a 4 napadeného rozhodnutí.

Ad 3. Postup nastíněný žalobcem v tomto žalobním bodě shledal žalovaný jako jeden z možných. Jako další možný, který rovněž aplikoval, pak shledal postup stanovení nové správné výše odvodů, kdy k zaplacení bude předepsána pouze část dosud neuhrazená, když se jedná z procesního hlediska o postup jednodušší a kratší.

Ad 4. K tomuto bodu se žalovaný již vyjádřil v rámci argumentace u bodu ad 3. Zákon výslovně neukládá povinnost zaplatit doplatek, ovšem ukládá povinnost zaplatit odvod za zemědělskou půdu trvale odnímanou ze ZPF. Zrušením původního rozhodnutí nebyla tato povinnost splněna, proto městský úřad rozhodl o odvodu nově, když přihlédl k tomu, že část odvodu již byla zaplacená a neuložil tedy povinnost uhradit celou novou částku, ale pouze její nezaplacenou část, kterou označil jako „doplatek“.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, když oba účastníci s tímto souhlasili (žalobce výslovně podáním ze dne 2.7.2012 a žalovaný konkludentně, neboť na výzvu, zda s rozhodnutím věci bez jednání souhlasí, ve lhůtě do dvou týdnů nereagoval, ač byl poučen, že v takovém případě bude mít soud zato, že s navrženým postupem souhlasí, resp. jeho vyjádření ze dne 25.7.2012 je vyjádřením pozdním, po uplynutí soudem stanovené lhůty). Soud přitom v souladu s § 75 s.ř.s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, tj. ze stavu k datu 19.4.2012, kdy bylo rozhodnutí žalovaného vydáno.

Ze správního spisu vyplynuly níže uvedené okolnosti:

Dne 27.8.2008 vydal Magistrát města Pardubic pod č.j. 46440/08/Va na základě žádosti obce Živanice souhlas k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v k. ú. Živanice na pozemku parc. č. 138/67 o výměře 4 105 m² za účelem rozšíření sportovně kulturního areálu s tím, že výše odvodu byla orientačně stanovena na částku 17 241,- Kč.

Dne 21.7.2008 rozhodl městský úřad pod č.j. 2068/08/SO-285/Bo/4 o žádosti žalobce o vydání stavebního povolení tak, že stavbu „Výstavba objektu tribuny a sociálního zařízení, včetně rozšíření technologických sítí ve sportovním areálu v Žvanicích na pozemcích parc. č. 138/67, 138/66, 978, 138/47, 138/94, 138/48, 952/1, 147/5, 146/1, 146/2 v k. ú. Živanice“ povolil. Stavební povolení nabylo právní moci dne 30.7.2008 a stavba má podle něj obsahovat

objekt tribuny, zahrnující v 1. NP vstup, kabiny rozhodčích, místnost pro zápisy, ošetrovnu, šatnu domácích, soc.zařízení, vířivky, masáž, prádelnu, kustos, 4 šatny pro hosty a sociální zařízení sdružené vždy pro dvě šatny a v 2. NP stupně pro diváky se sedadly, jednu část orientovanou na hlavní hřiště a druhou orientovanou na tréninkové hřiště s tím, že všechna místa k sezení budou pod střechou, a přípojky technologických sítí, zahrnující splaškovou a dešťovou kanalizace, přeložku vodovodu, vodovodní přípojku, přípojky plynu, elektro a slaboproudu.

Rozhodnutím ze dne 3.10.2008, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-2, uložil městský úřad žalobci jako stavebníkovi povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF ve výši 17 241,- Kč do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 20.12.2008, ovšem bylo rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10.4.2009, č.j. KrÚ 18670-1/2009/OŽPZ/Bo, ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno a věc byla vrácena městskému úřadu k novému projednání z důvodu chybného stanovení výše odvodu, když nebyly započítány koeficienty ze skupin faktorů uvedených v části B a C zákona o OZPF.

Nové rozhodnutí o odvodu vydané dne 8.6.2009, pod č.j. 4642/08/SO-840/Ar-3, bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16.12.2009, č.j. KrÚ 64272/2009/OŽPZ/Bo, zrušeno a věc byla vrácena městskému úřadu k novému projednání.

Rozhodnutím ze dne 12.8.2010, č.j. 4642/08/SO-840/Ar-7, rozhodl městský úřad o povinnosti žalobce coby stavebníka zaplatit „doplatek za odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 155 169,- Kč“ do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí s tím, že odvod je stanoven za trvalé odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. 138/67 o výměře 0,4105 ha za účelem rozšíření sportovně kulturního areálu.

Žalobce podal proti citovanému rozhodnutí včasné odvolání, kdy namítal, že:

- mu byla uložena povinnost zaplatit doplatek odvodu, ačkoliv zákon o OZPF takový postup neumožňuje, na jeho základě nelze dodatečně výši odvodu měnit,
- výpočet nevychází ze skutečného stavu věci, neboť realizací žalobcova záměru nedošlo k negativnímu ovlivnění žádného z faktorů životního prostředí, záměr byl uskutečněn na pozemku, který sloužil jako veřejné prostranství a byl zamýšlen jako plocha krátkodobé rekreace (viz Program obnovy vesnice – obec Živanice a územní plán sídelního útvaru Živanice), a vzhledem k tomu, k jakému účelu byl pozemek používán před realizací záměru a k jakému je užíván teď, byl dán důvod k nepředepsání odvodu podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona o OZPF, neboť se jedná podle § 9 odst. 2 bodu 3 tohoto zákona o účelovou plochu u objektu občanské vybavenosti.

Rozhodnutím ze dne 19.4.2012, č.j. 25993/2012/OŽPZ/VR, žalovaný žalobcovo odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti

vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87). Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod proto, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí trpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a to z následujících důvodů:

Městský úřad ve svém rozhodnutí ze dne 12.8.2010 obsáhle popsal celý průběh dosavadního řízení, ovšem odůvodnění stanovené výše odvodu věnoval toliko dva odstavce

na straně 4. Konkrétně uvedl následující: „Stavební odbor Městského úřadu Lázně Bohdaneč, na základě nového výpočtu odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, stanovil částku v celkové výši 172 410,- Kč. Vzhledem k tomu, že stavebník na základě rozhodnutí o odvodu vydaného Stavebním odborem Městského úřadu Lázně Bohdaneč ze dne 30.10.2008 pod č.j. 4642/08/SO-840/Ar-2 již uhradil stanovený odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu ve výši 17 241,- Kč, je povinností stavebníka doplatit Celnímu úřadu Pardubice částku ve výši 155 169,- Kč. Jako důvod tohoto doplatku je skutečnost, že pozemek, pozemková parcela parcelní číslo 138/67 v kat. území Živanice, se nachází v ochranném pásmu II. stupně přírodních léčivých zdrojů – peloidů a ve vnějším území (dříve širším prozatímním ochranném pásmu) lázeňského místa Lázně Bohdaneč, a proto je v této částce uplatněn koeficient ekologické váhy vlivu – x10. Výše odvodu je stanovena v souladu s přílohou zákona č. 334/1992 Sb. – sazebník odvodů a dále s § 11 odst. 2 a odst. 10 téhož zákona.“

Podle § 11 odst. 2 zákona o OZPF (ve znění účinném k datu zahájení řízení o odvodu): „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. Část odvodů ve výši 40% je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází, zbytek je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.“

Podle § 11 odst. 10 téhož zákona: „Odvody za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se platí jednorázově, s výjimkou případů uvedených v odstavci 4.“

Sazebník odvodů za odnětí půdy ze ZPF (příloha k zákonu o OZPF) je pak rozčleněn do pěti částí pod písmeny A až E s těmito názvy:

A – Základní hodnotové ukazatele zemědělské půdy v tisících Kč za 1 ha

B – Faktory životního prostředí, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, a ekologické váhy těchto vlivů.

C – Důvody ke snížení základní sazby odvodů za odnětí půdy ze ZPF

D – Postup při výpočtu odvodů za odnětí půdy ze ZPF

E – Východiska ke zjišťování údajů potřebných pro výpočet odvodů za odnětí půdy ze ZPF.

Podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se v odůvodnění rozhodnutí uvedou „důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

Po přečtení odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zcela zřejmé, že městský úřad nedostal své povinnosti řádného odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně sice uvádí určité důvody toho, proč žalobci uložil uhradit částku ve výši 155 169,- Kč, ovšem tyto jsou zcela nedostatečné. Ani za pomoci zákonných ustanovení a sazebníku odvodů, městským úřadem v odůvodnění rozhodnutí citovaných, nelze přezkoumat, zda uvedená částka je správně stanovenou výší odvodu, o způsobu výpočtu této částky se lze toliko dohadovat. V části D sazebníku je přitom jasně stanoven postup při výpočtu odvodů a takto stanovenému postupu by mělo odpovídat i odůvodnění rozhodnutí, tedy z rozhodnutí by mělo být zřejmé, do jakého klimatického regionu a hlavní půdní jednotky

je podle městského úřadu zařazena odnímaná půda, jaký základní hodnotový ukazatel půdy na 1 ha její výměry tomuto zařazení odpovídá, zda bude odnětím negativně ovlivněn některý z faktorů životního prostředí dle části B, resp. jaká je ekologická váha tohoto ovlivnění, a tedy k jaké základní sazbě odvodů za 1 ha odnímané půdy městský úřad dospěl, zda existuje některý z důvodů pro snížení základní sazby dle části C sazebníku, a pokud ano, jaká je tedy snížená sazba odvodů a konečně jaká je skutečná výše odvodů dle výměry, která má být odňata ze ZPF. Odůvodnění rozhodnutí tyto skutečnosti neřeší, resp. hovoří toliko o koeficientu ekologické váhy vlivu, o jiných ukazatelích a zejména o tom, jaký je základní hodnotový ukazatel půdy, však mlčí. Totéž pak platí o podkladech rozhodnutí a úvahách, kterými se městský úřad řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Žalovaný vadu prvoinstančního rozhodnutí nenapravit, neboť ani on neobjasnil, jakým způsobem byla určena výše odvodů na 172 410,- Kč (po odečtení žalobcem uhrazené částky 17 241,- Kč na 155 169,- Kč). Žalovaný totiž k žalobcovým odvolacím námitkám toliko předestřel svůj výklad části B sazebníku a dále pak obecně uvedl postup při výpočtu výše odvodů, aniž by ho ve vztahu k žalobci předepsané částce odvodu konkretizoval. Tedy i žalovaného rozhodnutí lze označit za nepřezkoumatelné, neboť ani ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, s nímž materiálně tvoří jeden celek, z něj nelze zjistit, proč byla žalobci stanovena výše odvodu za odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. 138/67 ze ZPF právě částkou 172 410,- Kč, resp. 155 169,- Kč.

Již jen z tohoto důvodu soud musel postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Soud však poté, co rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, zjistil i další důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného:

Především má žalobce pravdu v tom, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkou, že doplatek odvodu nelze vůbec uložit, neboť takovou možnost zákon správnímu orgánu nedává. Povinností žalovaného ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu přitom bylo se vypořádat se všemi odvolacími námitkami žalobce. Za takovéto vypořádání se nelze považovat tu pasáž odvolacího rozhodnutí (strana 3), v níž žalovaný hovoří o původní výši odvodu, žalobcem zaplacené částce a jejím započtení na nově stanovenou výši odvodu, když žalobce právě tento postup napadá a dovozuje, že městský úřad nemohl stanovit tzv. doplatek a tak měnit původně určenou výši odvodu. Reakce až ve vyjádření k žalobě je pak reakcí pozdní, neboť, jak již bylo soudem řečeno, žalovaný byl povinen ve svém rozhodnutí reagovat na všechny odvolací námitky. Lze tedy uzavřít, že i z tohoto důvodu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jinými slovy řečeno, bod ad 2. žaloby je důvodný.

Pokud se týká žalobních bodů ad 3. a 4., považuje je soud za nedůvodné. Mezi žalobcem a žalovaným je nespornou (nikým z nich nezpochybňovanou) skutečností, že původní rozhodnutí o odvodu ve výši 17 241,- Kč bylo zrušeno, tedy napadené rozhodnutí je jediným rozhodnutím o odvodu. V této souvislosti použití pojmu „doplatek“ soud hodnotí jako nepřilíš šťastné, na druhou stranu rozumí tomu, že správní orgány tím chtěly vyjádřit skutečnost (žalobcem opětovně nezpochybňovanou), že žalobce již uhradil částku 17 241,- Kč

a tato je započítána na jeho celkovou povinnost úhrady odvodu. Obsahově se tedy jedná o nové rozhodnutí o odvodu, které toliko zohledňuje, že žalobce již určitou částku zaplatil. Žalobcem navrhovaný postup vrácení uhrazené částky a vyměření celé výše odvodu by byl jistě zcela v souladu se zákonem, nicméně dle soudu zbytečně formální a zdlouhavý.

Konečně pak zůstává bod ad 1. žaloby vytykající žalovanému i městskému úřadu chybnou aplikaci zákona o OZPF, když podle žalobce neměl být vůbec vyžadován souhlas s odnětím půdy a tedy odvod neměl být předepsán. Jedná se o argumentaci shodnou se žalobcovou odvolací námitkou a pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, resp. důvodnosti tohoto žalobního bodu, je proto podstatné, jakým způsobem se s námitkami vypořádal v rámci rozhodování o odvolání žalovaný coby správní orgán. Soud ve správním soudnictví by se totiž v takovém případě nemohl vyjadřovat k námitce, kterou uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, takovým způsobem, že by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení. V případě drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se odvolací orgán vypořádal s odvolacími námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28.7.2009 č.j. 8 Afs 51/2007-87). Zároveň je nutné připomenout, že pokud žalobce uplatní stejným způsobem námitku jak v odvolání, tak i v žalobě, nemůže soud ve správním soudnictví v takovém případě zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené odvolací námitce jiný právní názor, než žalovaný v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18.10.1999, sp.zn. IV. ÚS 279/99). Krajský soud se tedy musel v dané věci zaměřit na posouzení zákonnosti úvah žalovaného v případě výše zmíněné totožné odvolací námitky s námitkou uvedenou v prvním žalobním bodě.

Žalovaný k této odvolací námitce žalobce na straně 4 napadeného rozhodnutí uvedl: „Zákon v ustanovení § 11 odst. 7 stanoví, které stavby se považují za stavby občanského vybavení pro účely výpočtu odvodů za odnětí půdy – jde o stavby škol všech typů, mateřské školy, kina, divadla, kulturní domy, výstavní síně, zdravotnická zařízení, ústavy sociální péče včetně ústavů pro mládež, jesle, dětské domovy, stavby církevní (kaple, kostely, modlitebny) a hřbitovy. V uvedeném případě záměr, kterým je sportovně-rekreační zařízení, není stavbou, kterou by zákon považoval za občanskou vybavenost. Z tohoto důvodu tedy není možné použít ustanovení § 11 odst. 3 písm. d) zákona (ve vazbě na ustanovení § 9 odst. 2 bod 3 zákona), protože nejde o účelové plochy u objektů a zařízení občanské vybavenosti ani u objektů a zařízení zdravotnických, kulturních, osvětových a církevních.“

Z citovaného odůvodnění je zřejmé, že žalovaný vyložil zákon o OZPF chybně, neboť nevzal v úvahu, že ustanovení § 9 a § 11 upravují každé z nich odlišnou problematiku, resp. že vymezení občanského vybavení v § 11 odst. 7 se vztahuje pouze a toliko k § 11 odst. 3 písm. c). Ustanovení § 9 upravuje odnětí půdy a nutnost souhlasu s tímto odnětím, resp. případy, kdy tento souhlas není potřeba. Žalobce se dovolává § 9 odst. 2 písm. a) bodu 3., podle něhož: „Souhlasu orgánu ZPF podle odstavce 1 není třeba, má-li být ze ZPF odňata půda na pozemcích, které jsou účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti¹⁶⁾ nebo u objektů a zařízení zdravotnických, kulturních, osvětových a církevních. Poznámka 16) pak odkazuje na ustanovení § 59 a násl. vyhlášky č. 83/1976 Sb. Tato vyhláška

již neexistuje, resp. byla nahrazena v souvislosti se stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., účinným od 1.1.2007, jinou právní úpravou, nicméně zásadní je, že tato poznámka odkazuje na předpis z oblasti stavebního práva, nikoliv na ust. § 11 odst. 7 zákona o OZPF, tedy při vymezení termínu občanská vybavenost je třeba „pátrat“ ve stavebněprávní oblasti (vyhlášky č. 137/1998 Sb. a č. 268/2009 Sb., které postupně, první z nich s účinností od 1.7.1998 a druhá z nich s účinností od 26.8.2009, nahradily vyhlášku č. 83/1976 Sb. pojem „občanská vybavenost“ neupravují, nicméně tento se objevuje v ust. § 2 odst. 1 písm. k) bodě 3. zákona č. 183/2006 Sb. a v § 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Naproti tomu § 11 zákona o OZPF upravuje způsob určení výše odvodu v případech, kdy byl souhlas k odnětí půdy ze ZPF vydán, přičemž v odst. 3 vymezuje situace, kdy se odvod nepředepisuje, a to následujícím způsobem: „Odvody za trvale odnímanou půdu (odstavec 1 písm. a)) se nepředepisují, jde-li o odnětí půdy pro:

- a) stavby zemědělské prvovýroby, pro výstavbu zemědělských účelových komunikací, pro zřizování rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže a pro uskutečňování investic do půdy za účelem zlepšení půdní úrodnosti (meliorační zařízení apod.),
- b) výstavbu objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod,
- c) komunikace, nádvoří, zpevněné plochy a zeleň při bytové výstavbě a pro výstavbu občanského a technického vybavení,
- d) účely vyjmenované v § 9 odst. 2.“

Následující odstavce pak objasňují, co se rozumí „investicemi do půdy za účelem zlepšení půdní úrodnosti“ (odst. 4), „stavbami občanského vybavení“ (odst. 7), „stavbami zemědělské prvovýroby“ (odst. 8). Při použití jak jazykového, tak i dalších (zejména logického a systematického) výkladů, lze dospět k jedinému závěru, že totiž definice pojmu „stavby občanského vybavení“ v § 11 odst. 7 zákona o OZPF je aplikovatelná toliko pro účely výpočtu odvodu za odnětí půdy ze ZPF ve vztahu k § 11 odst. 3 písm. c) téhož zákona. Žalobce se přitom nedovolával toho, že se v jeho případě jedná o půdu pro výstavbu občanského a technického vybavení. Naopak, tvrdil, že se jedná o půdu na pozemku, který je účelovou plochou u objektu občanské vybavenosti. Vztáhl-li tedy žalovaný definici dle ust. § 11 odst. 7 k žalobcem uváděnému § 9 odst. 2 písm. a) bodu 3., postupoval chybně a je na něm, aby v budoucnu provedl výklad ve smyslu výše naznačeném. Tedy i žalobní bod ad 1. shledal soud důvodným a musel proto napadené rozhodnutí zároveň zrušit i pro nezákonnost spočívající v chybné aplikaci zákona o OZPF.

Z důvodů shora podrobně rozebraných soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) a podle § 78 odst. 1 s.ř.s. a rozhodnutí žalovaného zrušil pro vadu řízení, spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a zároveň též pro nezákonnost, spočívající v chybné aplikaci zákona o OZPF. Vzhledem k tomu, že stejnými vadami trpělo i rozhodnutí městského úřadu, zrušil soud postupem podle § 78 odst. 3 s.ř.s. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s., když úspěšný žalobce měl právo na náhradu nákladů soudního řízení proti neúspěšnému žalovanému. Podle obsahu spisu vznikly žalobci náklady v podobě zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000,- Kč. V řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku byl žalobce neúspěšný, proto soud uložil žalovanému

povinnost nahradit žalobci pouze náklady řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku za žalobu, tedy částku 3 000,- Kč, a to do 60 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í :

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 nejblíže 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 Pardubicích dne 24.9.2012

JUDr. Jan Dvořák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová