



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudkyň Mgr. Lenky Bahýľové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyň: **a) Erste Group Immorent ČR s.r.o.**, IČO: 25118749, sídlem Budějovická 1518/13a, Praha 4, a **b) PAPENO, s.r.o.**, IČO: 28325303, sídlem Bohuslava Martinů 802/9, Brno, zast. Mgr. Hedvikou Hartmanovou, advokátkou, sídlem Kaprova 15/11, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 11. 2019, č. j. 31 A 73/2018 - 92,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 11. 2019, č. j. 31 A 73/2018 - 92, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 9. 4. 2018, č. j. JMK 43075/2018, a rozhodnutí Městského úřadu Rosice, odbor životního prostředí, ze dne 27. 2. 2018, č. j. MR-S1091/18-OZP, **se zrušují** a věci **se vracejí** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni b) náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Hedviky Hartmanové.
- IV. Řízení o kasační stížnosti **se** ve vztahu k žalobkyni a) **zastavuje.**
- V. Žalobkyně a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a jeho předcházející průběh

[1] Městský úřad Rosice, odbor životního prostředí, rozhodnutím ze dne 27. 2. 2018, č. j. MR-S1091/18-OZP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) podle § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) předešel žalobkyním odvod ve výši 85 051 Kč ročně za dočasné odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále též jen „ZPF“) pro záměr „Fotovoltaická elektrárna (FVE) Zakřany – PAPENO – sesouladnění záboru se stavbou – část I. TO“ (dále též jen „záměr FVE“) na pozemcích par. č. 1060/2 a 1064 v k. ú. Zakřany, o odnímané výměře 15 279 m²). K první platbě odvodů za rok 2018 (85 051 Kč) byla podle § 11 odst. 7 zákona o ochraně ZPF zároveň přičtena částka ve výši 708 760 Kč za období od září 2009 (začátek realizace záměru) do 31. 12. 2017 (datum vydání rozhodnutí o souhlasu k odnětí půdy ze ZPF). K odvolání žalobkyň Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí následně rozhodnutím ze dne 9. 4. 2018, č. j. JMK/43075/2018 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), částečně změnil prvostupňové rozhodnutí a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v návaznosti na realizaci záměru FVE, která proběhla v roce 2009, neboť ve vztahu k tomuto záměru byl ve stejném roce vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF v rozsahu toliko části zemědělské půdy, na níž byl záměr FVE realizován (konkrétně pouze ve vztahu k 9,95 ha). Rozhodnutím žalovaného tak byl předešlý odvod za odnětí půdy ze ZPF, k níž byl dodatečně vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF až v roce 2017.

[2] Z předcházejícího řízení vyplynulo, že dne 2. 7. 2009 vydalo zastupitelstvo obce Zakřany opatření obecné povahy č. 1/2009 - změnu č. II územního plánu obce Zakřany. Toto opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 18. 7. 2009. V rámci této změny byla do územního plánu promítnuta změna Z5 – plocha pro výrobu el. energie. Podle návrhu zadání změny územního plánu měla mít plocha Z5 výměru 9,95 ha s tím, že na dané ploše se nachází zemědělská půda II., III. a V. třídy ochrany. Městský úřad Rosice z pozice orgánu ochrany ZPF vydal ke změně územního plánu nesouhlasné stanovisko, neboť nesouhlasil s dotčením ploch se zemědělskou půdou II. třídy ochrany. Žalovaný z pozice orgánu ochrany ZPF ve svém koordinovaném stanovisku uvedl, že se realizace záměru FVE jeví jako problémová, neboť je z převážné části situována na půdách II. třídy ochrany.

[3] Před vydáním změny č. II územního plánu obce Zakřany (dne 25. 5. 2009) žalobkyně b) požádala o umístění a povolení záměru FVE. U Městského úřadu Rosice pak požádala o souhlas s odnětím zemědělské půdy v rozsahu 9,9927 ha ze ZPF. K této žádosti vydal žalovaný dne 6. 8. 2009 nesouhlasné stanovisko z důvodu, že jeho souhlasné stanovisko ke změně č. II územního plánu obce Zakřany se týkalo pouze 9,95 ha zemědělské půdy II., III. a V. třídy ochrany a žalobkyně b) žádala o odnětí nejen ve větším rozsahu, ale také zemědělské půdy I. třídy ochrany. Na základě druhé žádosti o souhlas s odnětím zemědělské půdy v rozsahu 9,95 ha ze ZPF již žalovaný vydal souhlasné stanovisko, a to dne 18. 8. 2009, pod č. j. JMK 113076/2009.

[4] Ještě před vydáním obou stanovisek (nesouhlasného i následného souhlasného) stavební úřad (Městský úřad Zbýšov) vydal rozhodnutí ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby, které nabylo právní moci dne 7. 9. 2009. Pod bodem 17 tohoto rozhodnutí stavební úřad uvedl, že byl předložen souhlas žalovaného s odnětím zemědělské půdy ze ZPF sp. zn. S-JMK 110 096/2009, ačkoliv pod touto spisovou značkou bylo vydáno ono nesouhlasné stanovisko. Následně stavební úřad vydal dne 10. 2. 2010 pod č. j. 161/10 opravné rozhodnutí podle § 70 správního řádu, kterým vypustil část textu

pokračování

svého rozhodnutí o umístění a povolení stavby a do výrokové části zakomponoval závazné stanovisko žalovaného č. j. JMK 113076/2009.

[5] Následně byl při pořizování nového územního plánu obce Zakřany zjištěn rozpor mezi skutečnou plochou FVE a plochou vymezenou v dosavadním územním plánu pro tento záměr. Tento nesoulad se pokusila obec Zakřany odstranit právě přijetím nového územního plánu, nicméně žalovaný v rámci společného jednání k návrhu územního plánu uplatnil nesouhlasné stanovisko ze dne 26. 10. 2016, č. j. JMK 158620/2016, z důvodu, že vymezení stabilizované plochy FVE jednoznačně přesahovalo rozsah FVE, k níž bylo uplatněno souhlasné stanovisko ze dne 18. 8. 2009 a stavba byla v rozsahu 15 279 m² realizována bez souhlasu k odnětí zemědělské půdy ze ZPF. V reakci na to žalobkyně požádaly o udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro záměr „Fotovoltaická elektrárna (FVE) Zakřany – PAPENO – sesouladnění záboru se stavbou – část I. TO“ na pozemcích par. č. 1060/2 a 1064 v k. ú. Zakřany (celková plocha dočasného odnětí činí 15 279 m²). Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017, č. j. JMK 141137/2017, žádosti vyhověl a vydal souhlasné stanovisko. Zároveň výrokem D) orientačně vymezil výši odvodů za dočasné odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu v celkové výši cca 85 051 Kč za rok. Žalobkyně toto rozhodnutí napadly odvoláním, a to právě pouze ve vztahu k výroku D); Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 15. 12. 2017, č. j. MZP/2017/560/1098, odvolání zamítlo a rozhodnutí žalovaného potvrdilo.

[6] Dne 25. 1. 2018 Městský úřad Rosice zahájil řízení v nyní projednávané věci, které bylo ukončeno prvostupňovým rozhodnutím o předsedání odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF žalobkyním ve výši určené dle právního stavu ke dni právní moci rozhodnutí o souhlasu k odnětí, tj. 3. 1. 2018. Žalovaný poté vydal napadené rozhodnutí, kterým na základě odvolání žalobců prvostupňové rozhodnutí částečně změnil (ke změně došlo v datu nabytí právní moci rozhodnutí o souhlasu k dočasnému odnětí půdy ze ZPF) a ve zbytku jej potvrdil.

[7] Krajský soud v Brně rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) tak, že ji zamítl. Uvedl, že žalobkyně nejprve podaly žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2017, č. j. MZP/2017/560/1098, kterou Krajský soud v Brně usnesením ze dne 13. 9. 2019, č. j. 31 A 27/2018 - 55, odmítl. Důvodem odmítnutí žaloby byl závěr, že jí napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti žalobců. Vymezení odvodu za odnětí půdy ze ZPF v rozhodnutí o souhlasu s odnětím půdy ze ZPF je pouze orientační a žalobkyně nezavazuje (ve standardních případech plní pouze funkci motivační). Stejně tak soud poznamenal, že se nejedná ani o závazný podklad pro orgán, který s konečnou platností rozhoduje o výši odvodu. Krajský soud proto v posuzované věci nepřihlížel ke skutečnosti, že výše odvodu byla orientačně vymezena rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. JMK 141137/2017.

[8] Jako jádro sporu krajský soud vymezil určení rozhodné právní úpravy, která měla být použita ke stanovení výše odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Krajský soud na základě zákona o ochraně ZPF dospěl k závěru, že se počítá pouze se dvěma variantami, které mohou nastat. První variantou je, že záměr vyžaduje povolení podle jiného právního předpisu (typicky rozhodnutí o umístění či povolení stavby). V takovém případě je souhlas

s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydáván formou závazného stanoviska, které je podkladovým aktem pro povolovací rozhodnutí (tj. první povolovací akt ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Samostatně tudíž navenek nijak nepůsobí a má právní účinky až prostřednictvím pravomocného povolovacího rozhodnutí. Je pak zcela logické, že v takovém případě zákon o ochraně ZPF považuje za rozhodný právní stav v době právní moci povolovacího rozhodnutí. Druhá varianta přichází v úvahu, kdy zvláštní zákony nevyžadují vydání samostatného povolovacího aktu. Pak musí být nutně oním aktem, který opravňuje žadatele k odnětí zemědělské půdy ze ZPF, právě souhlas s tímto odnětím. Z toho důvodu také zákon počítá s tím, že v takovém případě je souhlas vydáván formou rozhodnutí a za rozhodný považuje právní stav v době právní moci rozhodnutí o souhlasu.

[9] Krajský soud prvně odmítl argumentaci žalobkyně, že by prvním povolovacím aktem ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF mohl být kolaudační souhlas stavebního úřadu ze dne 7. 12. 2009, č. j. 1366/09. Souhlasné stanovisko k odnětí zemědělské půdy ze ZPF totiž obecně není stanoviskem k užívání stavby, nýbrž stanoviskem k jejímu umístění. Ostatně souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 18. 8. 2009, č. j. S-JMK 113076/2009/OŽP/Kj, bylo vydáváno právě pro účely společného územního a stavebního řízení. Rozhodnutí vydané v tomto společném řízení bylo také prvním rozhodnutím, které povolilo umístění a stavbu daného záměru. Pokud by mohlo být některé rozhodnutí označeno jako první povolovací akt ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, přicházelo by do úvahy jedině rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby. Nedostatkem tohoto rozhodnutí je ovšem skutečnost, že mu nepředcházelo souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF, jak zákon předpokládá; v rozsahu 1,5279 ha zemědělské půdy mu dokonce nepředcházela ani žádost stavebníka o vydání takového souhlasného stanoviska. Tato situace, která by teoreticky nastat neměla, odkrývá podle krajského soudu mezeru v pravidle obsaženém v § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

[10] V posuzované věci nastala situace, že ačkoliv byl pro záměr FVE zvláštním právním předpisem vyžadován povolovací akt a tento akt byl také vydán (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby), podkladem pro něj vůbec nebylo souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF, jak zákonodárce předpokládal. Za této situace je potřeba podle krajského soudu zjišťovat, nakolik byl tento protiprávní stav zaviněn samotným stavebníkem. V případě, že by se jednalo čistě o pochybení stavebního úřadu, nemohlo by jít bez dalšího k tíži stavebníkovi, a bylo by nutné podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF vycházet z právního stavu ke dni nabytí účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného podle zvláštního právního předpisu – tj. v tomto případě by jím bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09. Případná nezákonnost takového aktu sama o sobě zpravidla nemůže zvrátit skutečnost, že s jeho účinky zákonodárce spojuje rozhodný právní stav pro výpočet odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

[11] Krajský soud uvedl, že jakkoli nehodlá nijak snižovat závažnost pochybení stavebního úřadu, nelze přehlédnout skutečnost, že samotný stavebník [žalobkyně b)] postupoval při realizaci stavby FVE zcela zjevně v rozporu s územně plánovací dokumentací a právními předpisy. Nejde pouze o to, že souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF vůbec nebylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu, nýbrž o to, že

pokračování

toto souhlasné stanovisko bylo vydáno pouze na část zemědělské půdy, která byla stavbou FVE odňata ze ZPF. Tuto skutečnost přitom způsobil stavebník [žalobkyně b)], který si musel být vědom toho, že stavbu realizuje na větší ploše, než byla plocha, ve vztahu k níž byla schválena změna č. 2 územního plánu obce Zakřany, a ve vztahu k níž následně také žádal o udělení souhlasu s odnětím ze ZPF. Žalobkyně b) si této skutečnosti musela být podle krajského soudu vědoma také v okamžiku, kdy žádala o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, neboť svou žádost omezila na 9,95 ha zemědělské půdy (a vynechala veškerou zemědělskou půdu I. třídy ochrany), aby odpovídala ploše, k níž se orgán ochrany ZPF vyjadřoval v rámci projednávání návrhu změny č. 2 územního plánu obce Zakřany. Také ve „Vyhodnocení důsledků navrhovaného umístění stavby na zemědělský půdní fond“, které bylo přílohou žádosti, uvedla, že celková plocha zastavěná fotovoltaickými panely a oplocením bude činit 9,95 ha. V příloze č. 3 tohoto vyhodnocení je navíc graficky vyznačeno zastavění stavbou FVE, které odpovídá změně č. 2 územního plánu obce Zakřany, a zjevně neodpovídá projektové dokumentaci ani následnému faktickému zastavění. Toho si byla žalobkyně b) dobře vědoma, neboť ve své původní žádosti (ke které žalovaný nevydal souhlasné stanovisko) žádala o souhlas s odnětím větší plochy, přičemž do žádosti zahrнула také pozemek parc. č. 1059/2, na němž zamýšlela stavbu realizovat a na němž také stavbu realizovala. Musela přitom vědět, že na tomto pozemku nelze dle územního plánu obce Zakřany stavbu realizovat a že na něm je pouze zemědělská půda I. třídy ochrany, k jejímuž odnětí jí žalovaný neudělil souhlas. Ze všech těchto skutečností je podle krajského soudu patrné, že omezení žádosti na 9,9500 ha zemědělské půdy nebylo přehlédnutím ze strany žalobkyně b), nýbrž promyšleným záměrem. Ta část zemědělské půdy, na kterou se nevztahovalo souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 18. 8. 2009, č. j. S-JMK 113076/2009/OŽP/Kj, tedy byla žalobkyní b) zcela vědomě odňata ze ZPF bez souhlasného stanoviska žalovaného (jakožto orgánu ochrany ZPF) mimo jiné díky tomu, že žalobkyně b) uvedla žalovaného záměrně v omyl.

[12] Krajský soud z uvedených důvodů nepřistoupil na argumentaci žalobkyň, že požadavek žalovaného vyslovený v nyní napadeném rozhodnutí pramení toliko z pochybení stavebního úřadu spočívajícího v tom, že do rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE nebylo zahrnuto souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 18. 8. 2009, č. j. S-JMK 113076/2009/OŽP/Kj. Krajský soud dále poukázal na další zvláštní okolnosti realizace stavby FVE (vydání opravného rozhodnutí ze dne 10. 2. 2010, č. j. 161/10, kterým úředník stavebního úřadu „zakomponoval“ do rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE mimo jiné uvedené stanovisko, ač to v době jeho rozhodování ještě neexistovalo, vyjádření téhož úředníka stavebního úřadu ze dne 17. 7. 2009, v němž sděluje, že stavba FVE je v souladu se změnou č. 2 územního plánu obce Zakřany, realizace stavby v rozporu s územním plánem a na pozemcích dříve označených jako parc. č. 1563 a 1059/2 v k. ú. Zakřany, ačkoliv se o těchto pozemcích nezmiňuje ani rozhodnutí o umístění a povolení stavby, ani kolaudační souhlas, což bylo ve vztahu k pozemku parc. č. 1059/2 zdánlivě „vyřešeno“ opět ve spolupráci s příslušným úředníkem stavebního úřadu scelením pozemků (nyní je tato parcela součástí pozemku parc. č. 1064, který je v rozhodnutí o umístění a povolení stavby i v kolaudačním souhlasu uveden).

[13] Přes celkově nestandardní postupy stavebního úřadu krajský soud uvedl, že pro posuzovanou věc jsou podstatné primárně okolnosti týkající se samotné žádosti o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, na základě které bylo vydáno souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 18. 8. 2009, č. j. S-JMK

113076/2009/OŽP/Kj. Důvody, proč v daném souhlasném stanovisku nebyla zahrnuta zemědělská půda o celkové výměře 1,5279 ha, která je předmětem napadeného rozhodnutí, jsou přičitatelné primárně žalobkyním. Žalobkyně b) protiprávní stav přímo vyvolala svým jednáním, přičemž vlastník pozemků byl jednatelem žalobkyně b) a k realizaci stavby dal souhlas. Jestliže právní nástupce vlastníka pozemků – nynější žalobkyně a) vstoupila do všech práv a povinností spojených s vlastnictvím pozemků, je nutno i na ni vztahovat důsledky jednání žalobkyně b) spočívající v tom, že souhlas k odnětí zemědělské půdy v rozsahu 1,5279 ha ze ZPF byl vydán až rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. JMK 141137/2017. Soud na okraj poznamenal, že ačkoliv žalobkyně a) již není vlastníkem předmětných pozemků [dle aktuálního výpisu z katastru nemovitostí je jím žalobkyně b)], považuje žalobkyni a) nadále za aktivně procesně legitimovanou, neboť napadené rozhodnutí je rozhodnutím *in personam* (tj. ukládá povinnost přímo žalobkyním), *nikoliv in rem*.

[14] Za situace, kdy podkladem pro povolovací akt pro záměr FVE (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby) přinejmenším v rozsahu 1,5279 ha zemědělské půdy nebylo souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF primárně v důsledku vědomého jednání stavebníka (se souhlasem vlastníka pozemků), nelze vycházet podle krajského soudu z toho, že by tento povolovací akt byl prvním povolovacím aktem pro účely § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Opačný závěr by se zcela přičil smyslu a účelu tohoto ustanovení. Krajský soud proto uzavřel, že ve vztahu k 1,5279 ha zemědělské půdy nebyl vydán žádný první povolovací akt podle zvláštního právního předpisu, jak jej má na mysli citované ustanovení. Z hlediska ochrany ZPF se této zemědělské půdy týká pouze rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. JMK 141137/2017, které je rozhodnutím o souhlasu ve smyslu citovaného ustanovení. Závěr žalovaného, že rozhodným právním stavem je právní stav ke dni právní moci tohoto rozhodnutí, proto krajský soud shledal plně v souladu se zákonem.

II. Obsah kasační stížnosti

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) v kasační stížnosti navrhly, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Mají za to, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“ a dále je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Stěžovatelky v žalobě vymezily žalobní návrh tak, aby krajský soud závazně vyložil právní úpravu v § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Krajský soud se nicméně při svém výkladu odchýlil od běžných zásad aplikovaných pro výklad a dotváření práva. Ke svému výkladu použil kategorii „zavinění účastníka řízení“, přičemž stanovil, že právě tato kategorie je rozhodná pro stanovení výše odvodu podle prvního povolovacího aktu anebo dle souhlasu vydaného ve formě rozhodnutí.

[17] V posuzované věci jde o zodpovězení otázky, zda v případě, že správní orgán vydá první rozhodnutí ve věci, ačkoliv jeho podkladem bylo závazné stanovisko, které neobsahovalo část vyjímané půdy, se aplikuje první varianta stanovení výše odvodů nebo druhá. Z tohoto vyplývá, že se jedná o výklad zákona, poněvadž jeho jazykové znění je

pokračování

nejednoznačné. Žalobce se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že se jedná o mezeru v zákoně, neboť stěžejní otázkou je nalezení odpovědi na to, zda rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby lze považovat za první rozhodnutí ve věci, jehož určení je klíčové k jazykovému výkladu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

[18] Stěžovatelky mají za to, že krajský soud nemůže dle svého úsudku „zneplatnit“ část rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09 tím, že zohlední údajné zavinění účastníka řízení ve věci nedostatečného podkladu pro vydání rozhodnutí. Uvedené rozhodnutí nebylo zrušeno, ani nebyla vyslovena jeho nicotnost, tedy je nutné na něho pohlížet jako na řádně vydané rozhodnutí se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Stěžovatelky v tomto ohledu upozornily na konstantní judikaturu správních soudů o existenci koncepce presumpce pravosti a správnosti rozhodnutí, jež je spojována se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01).

[19] Pokud krajský soud sám v bodě 22 odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že *„případná nezákonnost takového aktu sama o sobě zpravidla nemůže zvrátit skutečnost, že s jeho účinky zákonodárce spojuje rozhodný právní stav pro výpočet odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF“*, stěžovatelka shledává napadený rozsudek zmatečným a nesrozumitelným, pokud v jedné větě tvrdí, že i nezákonné rozhodnutí může být prvním rozhodnutím ve věci a v dalším odstavci toto své tvrzení vyvrací. Jednalo-li se o nezákonné rozhodnutí z důvodu chybějícího podkladu, nemělo být vůbec vydáno. Toto rozhodnutí však vydáno bylo, zneplatněno nebylo, a proto tento stav nemůže být přičítán v budoucnu k tíži účastníka řízení. Správní orgán měl při vydání rozhodnutí zkontrolovat, zda má dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, což neudělal.

[20] Koncept zavinění v tomto případě nehraje žádnou roli. Zavinění je definováno jako psychický stav člověka k nějakému jednání a zkoumá se v rámci správněprávní odpovědnosti. Zavinění je otázka, která se zkoumá u fyzických osob, nikoliv u osob právnických. Je zcela bezpředmětné uvažovat o tom, kdo zavinil protiprávní stav, v případě stěžovatelky není přezkoumávána odpovědnost za přestupek. Výklad zákonného ustanovení nelze na zavinění či nezavinění stěžovatelky absolutně vázat. Stěžovatelka se domnívá, že v tomto případě lze aplikovat na právní normu jazykový výklad spolu s teleologickým výkladem. Stěžovatelka se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který vyložil, že v § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF jsou obsaženy dvě alternativy stanovení výše odvodu. Zároveň však poukazuje na to, že klíčové je definovat onen „první povolovací akt“. Stěžovatelka je toho názoru, že pokud existuje zákonný, nezrušený první akt ve věci, mělo by se podle něj postupovat, ať vydání tohoto rozhodnutí provázela jakákoliv „špatná minulost“.

[21] Smyslem a účelem stanovení odvodů za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu je stanovit účastníkovi řízení částku za odvod za vynětí z půdního fondu, která by vyvážila ochranu životního prostředí a majetkové právo investora na výstavbě stavebního záměru. Z důvodové zprávy k zákonu o ochraně ZPF plyne, že odvod není daní ani poplatkem, ale má pouze povahu tzv. „úhrady“. Smyslem a účelem ustanovení není potrestat účastníka vyššími odvody, když údajně, nikoliv prokazatelně, nedoložil sám

úmyslně veškeré dokumenty nutné k vydání rozhodnutí správního orgánu. Tato skutečnost by se měla řešit v případném přestupkovém řízení, které s vyměřením odvodů za vynětí zemědělské půdy nikterak nesouvisí. Nad rámec výše uvedeného stěžovatelka uvádí, že v žádném případě není možné dovodit ze skutkového stavu úmyslné jednání, poněvadž okamžitě, co se dozvěděla o tomto rozporu, sama začala usilovat o „sesouladnění“ vynětí zemědělské půdy z půdního fondu. Stěžovatelka zároveň nesouhlasí s argumentem krajského soudu, že uvedla správní orgán v omyl. Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 2086/17 uvádí, že správní orgán není možné uvést v omyl. V tomto bodě shledávají stěžovatelky napadený rozsudek v rozporu s konstantní judikaturou českých soudů.

III. Vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se závěry napadeného rozsudku zcela souhlasí. Dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF 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, popřípadě rozhodnutí o souhlasu dle § 21 tohoto zákona. Podle názoru žalovaného bylo ve věci odvodů vydáno rozhodnutí podle § 21 zákona o ochraně ZPF, situace je tedy jasná a je třeba vycházet z data nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (18. 12. 2017).

[23] Žalovaný upozornil na to, že v žalobě stěžovatelky uváděly, že výše odvodů má být vyměřena ke dni 7. 12. 2009, kdy byl vydán kolaudační souhlas, který považují za skutečnost určující dobu rozhodnou pro vymezení výše odvodu. Teprve poté, co krajský soud takový argument zcela odmítl s tím, že podle platné právní úpravy se může jednat o první povolovací akt, kterým může být územní nebo stavební rozhodnutí, nikdy ne kolaudační souhlas, domáhají se stěžovatelky posouzení, že tímto prvním povolovacím aktem je tedy rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby. Tato argumentace je tedy podle žalovaného zcela nad rámec žalobních důvodů a nemělo by proto k ní být přihlíženo.

[24] Ze spisového materiálu je zřejmé, že součástí tohoto prvního povolovacího aktu nikdy nebyl souhlas s odnětím půdy ze ZPF v tom rozsahu, v němž byla stavba realizována. Tuto skutečnost uznaly konečně i samy stěžovatelky, když požádaly o vydání souhlasu k dočasnému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen ZPF) o celkové výměře 1,5279 ha v k. ú. Zakřany, okr. Brno-venkov, pro záměr „Fotovoltaická elektrárna (FVE) Zakřany - PAPENO - sesouladění záboru se stavbou - část I. TO“, který jim byl udělen pravomocným rozhodnutím krajského úřadu č. j. JMK 141137/2017 ze dne 31. 10. 2017 (nabylo právní moci 18. 12. 2017). V této žádosti samy stěžovatelky uvedly následující (cit.): „*Stavba FVE byla zrealizována na základě stavebního povolení MěÚ Zbýšov, odbor výstavby jako stavebního úřadu I. stupně č. j.: 598/09 vyhotoveného dne 4. 8. 2009, nabylo právní moci dne 7. 9. 2009, přičemž část plochy nebyla pokryta souhlasem k odnětí. Takto byla stavba na základě kolaudačního souhlasu č. j.: 1366/09 vyhotoveného dne 7. 12. 2009 uvedena do užívání. (dle ustanovení § 122 odst. 3 nebyl kolaudační souhlas, dle tehdy platného znění stavebního zákona, správním rozhodnutím). Na základě uvedeného je možno konstatovat, že lhůty na přezkum rozhodnutí SÚ marně pominuly, avšak ze strany žadatelů je zájem uvést povolenou stavbu do souladu se zákonem o ochraně ZPF a řádně platit odvody za dočasné odnětí. Vzhledem k tomu, že nebude navazovat žádné další*

pokračování

rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, žadatelé žádají o vydání souhlasu k odnětím formou rozhodnutí.“

[25] V daném případě byl záměr FVE povolen a následně i zkolaudován, avšak ve větším rozsahu (11,4779 ha), než ke kterému byl udělen souhlas k odnětí (9,95 ha). Vzhledem k této skutečnosti stěžovatelky v souladu se zákonem požadovaly, aby souhlas k dočasnému odnětí zemědělské půdy ze ZPF k záměru „Fotovoltaická elektrárna (FVE) Zakřany - PAPENO - sesouladění záboru se stavbou - část I. TO“ byl udělen formou rozhodnutí. K tvrzení stěžovatelek, že okamžitě, co se dozvěděly o tomto rozporu, samy začaly usilovat o sesouladnění vynětí zemědělské půdy z půdního fondu, je přinejmenším sporné, neboť již z historie jejich žádostí je zřejmé, že od počátku usilovaly o stavbu ve větším rozsahu, než byla povolena a že tedy o tomto rozporu věděly od počátku realizace stavby FVE. Žalovaný již ve vyjádření k žalobě na tuto okolnost upozornil.

[26] Bez ohledu na úvahy, zda si stěžovatelky byly vědomy svého protiprávního jednání, je zřejmé, že zemědělská půda o výměře 1,5279 ha byla odňata ze ZPF teprve rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017 a nelze tedy účinky ve vztahu k této výměře zpětně vztahovat k rozhodnutí z roku 2009. Je proto zcela na místě uplatnit v tomto případě jako rozhodné datum rozhodnutí o souhlasu dle § 21 zákona o ochraně ZPF. Žalovaný je toho názoru, že pokud dikce zákona je taková, že se „*vychází z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolenacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu dle § 21 tohoto zákona*“, je zřejmé, že pokud je zde vydáno pravomocné rozhodnutí podle § 21 tohoto zákona, vychází se z tohoto data. Už z této dikce je totiž jasné, že pokud je vydáváno rozhodnutí podle § 21 zákona o ochraně ZPF, nenásleduje již žádné rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že stěžovatelky s podáním kasační stížnosti neuhradily soudní poplatek za kasační stížnost. Nejvyšší správní soud je proto usnesením ze dne 10. 1. 2020, č. j. 5 As 441/2019 – 11, vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení tohoto usnesení zaplatila každá z nich soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Současně byly stěžovatelky poučeny o tom, že k zaplacení soudního poplatku po marném uplynutí stanovené lhůty se nepřihlíží [§ 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)]. Toto usnesení bylo doručeno společné zástupkyni stěžovatelek do datové schránky dne 14. 1. 2020. Stěžovatelka b) soudní poplatek zaplatila dne 16. 1. 2020, stěžovatelka a) však poplatkovou povinnost ve stanovené lhůtě, která uplynula dne 29. 1. 2020, nesplnila. Nejvyšší správní soud proto ve vztahu ke stěžovatelce (žalobkyni) a) rozhodl podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. o zastavení řízení o kasační stížnosti. Výrok o nákladech řízení ve vztahu ke stěžovatelce (žalobkyni) a) vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[28] Ve vztahu ke stěžovatelce b) (dále již jen „stěžovatelka“) mohl Nejvyšší správní soud konstatovat, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a

uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a dospěl k následujícímu závěru.

[29] Kasační stížnost je důvodná.

[30] Jak deklaruje zákon o ochraně ZPF v § 1 odst. 1, *zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí*. Ochrana a péče o zemědělský půdní fond je tedy součástí ochrany a zlepšování životního prostředí. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, včetně odnětí dočasného, je regulováno jednak podmínkou souhlasu orgánu ochrany ZPF s odnětím půdy ze ZPF (byť se stanovenými výjimkami, viz § 9 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF) a jednak ekonomickým nástrojem v podobě odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Smyslem a cílem odvodů, resp. jejich nastavení, by měla být především motivace k tomu, aby pro jiné než zemědělské účely byla primárně využívána méně kvalitní půda před půdou zemědělskou. Nastavení odvodů za odnětí půdy ze ZPF by tedy mělo odrazovat od realizace takových záměrů, jež odnětí půdy ze ZPF vyžadují. Odvody zároveň sekundárně plní funkci fiskální (blíže viz § 11b zákona o ochraně ZPF, srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 – 25).

[31] Pokud orgán ochrany ZPF k žádosti shledá, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomu souhlas, který podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF obsahuje mj. též vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Jak ale správně uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku, vymezení odvodů za odnětí půdy ze ZPF v souhlasu orgánu ochrany ZPF je pouze orientační; konečná výše odvodů se stanoví rozhodnutím orgánu ochrany ZPF podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF po zahájení realizace záměru, a to podle přílohy k tomuto zákonu, která obsahuje sazebník odvodů za odnětí půdy ze ZPF, ve spojení s tzv. oceňovací vyhláškou (vyhláška k provedení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku).

[32] Těžištěm sporu, jak uvedl již krajský soud, je určení rozhodné právní úpravy, která má být v posuzované věci použita ke stanovení výše odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF (ve znění účinném ode dne 1. 4. 2015) totiž vychází orgán ochrany ZPF při rozhodování o odvodech z *právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu (§ 21)*. Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 je přitom podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně ZPF *rozhodnutím ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu*.

[33] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že zákon o ochraně ZPF předpokládá vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF buď ve formě správního rozhodnutí - v situaci, kdy záměr zasahující do zemědělského půdního fondu nevyžaduje povolení podle jiného právního předpisu, nebo ve formě závazného stanoviska - v situaci, kdy záměr podléhá povolení podle zvláštních právních předpisů, a souhlas s odnětím půdy je podkladem pro takové povolení (srov. § 21 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Právní úprava tedy za standardních okolností nepředpokládá, že by souhlas s odnětím půdy ze ZPF byl ve vztahu k totožnému záměru vydáván jednak jako závazné stanovisko pro účely rozhodnutí o

pokračování

povolení záměru a zároveň jako správní rozhodnutí; tyto dvě varianty se zásadně vzájemně vylučují.

[34] Zároveň je nutno si uvědomit, že jakkoli vydání rozhodnutí o odvodech podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF předpokládá předchozí souhlas s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, v případě záměrů, jejichž realizace je povolována podle zvláštních právních předpisů (dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), není pro stanovení odvodů určující, kdy byl vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF; určující je vydání „prvního povolovacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů“. Právní účinky tohoto aktu jsou tedy rozhodující pro určení právní úpravy, která bude aplikována při rozhodování o odvodech za odnětí půdy ze ZPF podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Takový postup je v souladu se zásadou právní jistoty, neboť zákon o ochraně ZPF váže poněkud vágně povinnost orgánu ochrany ZPF k vydání rozhodnutí o odvodech na období „po zahájení realizace záměru“.

[35] Nejvyšší správní soud se ve stejném duchu k problematice výkladu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF (ve znění účinném od 1. 4. 2015) vyjádřil již v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017 – 30, následovně: *„Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015 je tedy třeba vykládat tak, že pokud bylo ve věci vydáno rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů [podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], mají správní orgány při stanovení výše odvodu postupovat dle právního stavu ke dni právní moci tohoto rozhodnutí (konkrétně se jedná o první rozhodnutí ve věci). Pokud však ve věci takové rozhodnutí vydáno nebylo, bude pro stanovení odvodu rozhodný právní stav ke dni právní moci rozhodnutí o souhlasu s odnětím půdy dle § 9 zákona o ochraně ZPF.“* (...) Z § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF tak lze jednoznačně dovodit, že pro rozhodování o odvodu není rozhodný právní stav ke dni vydání souhlasu dle § 9, pokud nejde o rozhodnutí ve správním řízení. (...) Zákon o ochraně ZPF tedy rozlišuje mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu dle § 9 zákona o ochraně ZPF, ve kterém je také orientačně stanovena výše odvodu, a vydáním rozhodnutí o povinnosti platit odvod v konkrétní výši dle § 11 tohoto zákona, které navazuje až na realizaci předmětného záměru.“

[36] V případě záměru FVE byl zvláštním právním předpisem vyžadován povolovací akt, kterým bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09, o umístění a povolení stavby, jež nabylo právní moci dne 7. 9. 2009. Toto rozhodnutí je tedy zároveň „prvním povolovacím aktem“ ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, jehož účinnost (resp. právní moc) je určující pro stanovení právní úpravy rozhodné pro stanovení konkrétní výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF. K tvrzení žalované, že stěžovatelka až v kasační stížnosti požadovala, aby byly odvody odvozovány od právních účinků rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby, Nejvyšší správní soud podotýká, že se nejedná o námitku nepřipustnou, neboť stěžovatelka touto námitkou reagovala na závěry krajského soudu, jichž si samozřejmě při podání žaloby nemohla být vědoma. Stěžejní je tak v tomto ohledu její žalobní tvrzení uplatněné též v kasační stížnosti, že výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF měla být stanovena na základě cenových předpisů platných pro rok 2009.

[37] Předmětem tohoto řízení není posouzení zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 8. 2009, č. j. 598/09. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nebylo pro

nezákonnost zrušeno, je nutno jej i přes shledanou vadu, o jejíž existenci nemá soud ani žádný z účastníků řízení pochybnosti, považovat s ohledem na presumpci správnosti a zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, za rozhodnutí správné a zákonné, v tom je nutno stěžovatelce přisvědčit. Vady tohoto rozhodnutí (nejedná-li se zároveň o rozhodnutí nicotné), na něž krajský soud, resp. předtím žalovaný (prvně až v rozhodnutí o souhlasu k dočasnému odnětí půdy ze ZPF ze dne 31. 10. 2017), poukázal - tj. že stavební úřad nezajistil soulad se závazným stanoviskem orgánu ochrany ZPF ani s platnou územně plánovací dokumentací, resp. že stavební úřad řádným způsobem nezahrnul obsah závazného stanoviska do podmínek rozhodnutí o umístění a povolení stavby, je nutno z hlediska stanovení odvodů přičítat pouze na vrub státu, který nezajistil řádnou ochranu veřejného zájmu, nikoli na vrub osoby, již má být stanovena poplatková povinnost.

[38] Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit na argumentaci krajského soudu, který na základě okolností týkajících se žádosti o vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF, k níž bylo vydáno souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 18. 8. 2009, č. j. S-JMK 113076/2009/OŽP/Kj, resp. na základě vlastního hodnocení těchto okolností dospěl k závěru, že stěžovatelka svým jednáním vyvolala protiprávní stav spočívající v tom, že podkladem rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby nebyl souhlas orgánu ochrany ZPF s odnětím půdy ze ZPF v odpovídajícím rozsahu, resp. že povolovací rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno bez tohoto souhlasu. Řízení o stanovení odvodů za odnětí půdy ze ZPF není řízením o přestupkové odpovědnosti a vůbec zde nemůže být nastolena otázka „viny“ stěžovatelky za vadný postup státu (stavebního úřadu). Pro posuzovanou věc nebylo relevantní, zda a jakým způsobem se stěžovatelka podílela na tom, že ve věci záměru FVE došlo k vydání povolovacího rozhodnutí, jehož podkladem nebyl řádný souhlas orgánu ochrany ZPF s odnětím půdy ze ZPF, jak obšírně argumentoval krajský soud v napadeném rozsudku. I v řízení o žádosti je povinností správního orgánu řádně zjistit skutkový stav věci a rozhodovat v souladu se zásadou zákonnosti. Byl to stavební úřad (tedy stát), který byl v tomto ohledu primárně odpovědný za to, aby rozhodnutí o povolení záměru FVE bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Pokud se tak nestalo, resp. pokud k nápravě této vady nedošlo prostřednictvím opravných či dozorčích prostředků, nelze nyní, po cca 9 letech, v řízení o stanovení odvodů zpochybňovat zákonnost takového rozhodnutí; to by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty jakožto jedné ze stěžejních zásad demokratického právního státu.

[39] Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17 (bod 36), uvedl, že „(v) čistě vertikálních vztazích, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila. I kdyby přitom v posuzované věci bylo prokázáno, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře v to, že rozhodnutí stavebního úřadu splňovalo podmínky pro realizaci záměru FVE stanovené v zákoně o ochraně ZPF, na posuzovanou věc by takové zjištění nemohlo mít vliv, neboť by jí nemohla být popřena skutečnost – tj. že došlo k realizaci záměru.“

pokračování

[40] Jak bylo již zmíněno výše, rozhodnutí o odvodech je podle právní úpravy účinné od 1. 4. 2015 vydáváno po zahájení realizace záměru, neboť právě tato skutečnost je určující pro stanovení poplatkové povinnosti. Jak obdobně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 – 25, *„(p)ředmětem odvodu je tedy faktické jednání, které dočasně či trvale znemožňuje zemědělské využití půdy. Z toho důvodu nestačí pouze naplnění podmínky vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat rozhodnutí další (pozn. NSS – podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném do 31. 3. 2015 bylo o odvodech rozhodováno „v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů“). Samotné vydání rozhodnutí podle stavebního zákona nevypovídá o tom, zda žadatel půdu skutečně odňal. (...) Rozhodující tedy je, zda a v jakém rozsahu dojde k jednání, které znemožní zemědělské využití půdy. Pokud například žadatel o odnětí půdy zmenší svůj původní záměr, ve zmenšeném rozsahu jej skutečně provede...“*

[41] Nejvyšší správní soud má za to, že právě uvedené závěry se uplatní s ohledem na povahu odvodů ze ZPF nejen za situace, kdy došlo k odnětí menší než odsouhlasené rozlohy půdy, ale též jako v posuzované věci za situace, kdy došlo k odnětí větší než odsouhlasené rozlohy půdy; v této situaci se ovšem za účelem řešení protiprávního stavu, resp. protiprávního jednání odpovědné osoby, současně předpokládá aktivace nápravných a sankčních mechanismů [např. přestupková odpovědnost právnické osoby, která v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu]. Nejsou tedy správné úvahy žalovaného, že zemědělská půda o výměře 1,5279 ha byla odňata ze ZPF teprve rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017, neboť k tomu došlo – v návaznosti na rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru – již v roce 2009, kdy byl záměr FVE v tomto rozsahu na půdě náležející do ZPF realizován; nadto příslušný orgán ZPF udělil již v roce 2009 souhlas (byť toliko k částečnému) odnětí této půdy ze ZPF (v rozsahu 9,95 ha).

[42] Podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF *osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto zákonu.* Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že citované ustanovení je nutno v kontextu posuzované věci vykládat i tak, že osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který „měl být“ vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve stanovené výši. Došlo-li tedy k realizaci záměru, při němž byla odňata půda ze ZPF jejím využitím pro jiné než zemědělské účely, byla splněna podmínka pro vydání rozhodnutí o odvodech podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Taková podmínka byla v posuzované věci splněna již v roce 2009 – bez ohledu na to, že stěžovatelka byla osobou, které svědčilo oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vztahující se pouze na část fakticky odňaté půdy, byla osobou, které za takto skutečně odňatou zemědělskou půdu vznikla odvodová povinnost ve výši stanovené podle přílohy k zákonu o ochraně ZPF.

[43] K rozhodnutí o odvodech ve vztahu k záměru FVE, avšak pouze v rozsahu, s nímž vyslovil orgán ochrany ZPF souhlas v roce 2009, bylo přistoupeno již v roce 2010. Tuto skutečnost ověřil Nejvyšší správní soud ze správního spisu, jehož součástí je též rozhodnutí Městského úřadu Rosice ze dne 17. 3. 2010, č. j. MR-S 2834/10-OZP VAN 3, které nabylo

právní moci dne 17. 3. 2010. Tímto rozhodnutím byl stěžovatelce předepsán odvod za dočasné odnětí půdy ze ZPF (celkem 9,95 ha) ve vztahu k blíže specifikovaným pozemkům v každoroční částce 7.313 Kč ročně na dobu 30 let, tzn. do konce roku 2040. Ve vztahu ke zbytku fakticky odňaté půdy ze ZPF přistoupil stejný správní úřad až v roce 2018 s tím, že odvody stanovil podle právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti dodatečného souhlasu s odnětím půdy ze ZPF pro záměr FVE ze dne 31. 10. 2017. Takový postup je nutno vyhodnotit s ohledem na rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení záměru FVE jako rozporný s § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

[44] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017 – 30, „(j)e také třeba vzít v úvahu, že výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, resp. stanovení kritérií pro jejich výpočet uvedených v příloze zákona o ochraně ZPF, koresponduje s veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy a odráží tak jakousi společenskou hodnotu zemědělské půdy v daném časovém okamžiku.“ Při stanovení odvodů za odnětí půdy ze ZPF, k němuž došlo v roce 2009, tedy nelze vycházet z právního stavu v roce 2017. Takový postup je pro adresáty veřejné moci nepředvídatelný a z právní úpravy, jej nelze dovodit. Jinými slovy, bez ohledu na jednání stěžovatelky při povolování záměru FVE v roce 2009 nelze při stanovení výše odvodů aplikovat právní úpravu rozhodnou pro výši odvodů v roce 2017, když skutečnost, od níž se odvodová povinnost odvíjí, tj. realizace záměru a z ní vyplývající faktický zábor půdy, nastala již v roce 2009. Stěžovatelce lze přisvědčit, že rozhodnutím žalovaného byla vlastně dodatečně potrestána (stanovením výše odvodů, které odrážejí hodnotu zemědělské půdy 8 let poté, kdy se stěžovatelka rozhodla záměr realizovat), což však - i přes pochopení snahy nalézt „spravedlivé“ řešení pochybení doprovázejících povolovací řízení záměru FVE - není účelem tohoto ekonomického nástroje.

[45] Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud si byla stěžovatelka vědoma toho, že záměr FVE realizuje na pozemcích, pro něž nebyl vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF, takové zjištění by mohlo být relevantní za situace, kdy by se bránila proti poplatkové povinnosti s tím, že souhlas jí byl v roce 2009 vydán pouze na odnětí půdy o rozloze 9,95 ha, a že tedy není povinna platit odvody ve vztahu ke zbývajícím částem odňaté půdy; takovou obranu však stěžovatelka neuplatnila. Ať již byly její důvody jakékoli, o vydání „dodatečného“ souhlasu sama požádala, čímž se přihlásila i ke své poplatkové povinnosti. Stěžovatelka nerozporovala rozlohu půdy skutečně odňaté ze ZPF, nýbrž brojila proti tomu, aby jí byly za toto odnětí realizované v roce 2009 stanoveny odvody ve výši odpovídající cenám roku 2017. Tuto její obranu pak Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal úspěšnou.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek aproboval nesprávný právní závěr žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně, který při stanovení odvodů aplikoval cenové

pokračování

předpisy účinné pro rok 2017 (namísto cenových předpisů rozhodných pro rok 2009), rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[47] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka měla v řízení úspěch, má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před krajským soudem, tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3000 Kč, dále nákladů za zastoupení advokátem za tři úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí věci, sepis žaloby, účast na jednání), tedy 9300 Kč a tři režijní paušály po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 10 200 Kč. Zástupkyně stěžovatelky je plátkyní DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 2142 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě celkem 15 342 Kč.

[48] V řízení o kasační stížnosti má stěžovatelka právo na náhradu nákladů tvořených zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, dále na náhradu právního zastoupení za jeden úkon ve věci (sepis kasační stížnosti) ve výši 3100 Kč a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3400 Kč. Odměnu a náhradu hotových výdajů je nutno zvýšit o částku odpovídající DPH, tj. o 714 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 9114 Kč. Celkem za obě řízení je tak žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce 24 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu