



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobkyně

B-M-BETA s.r.o., IČO: 27352153,
sídlem Boženy Němcové 1345, 413 01 Roudnice nad Labem,
zastoupený advokátem JUDr. Janem Bajerem,
sídlem Špindlerova třída 672, 413 01 Roudnice nad Labem,

proti

žalovanému:

**Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí
a zemědělství,**
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2022, č. j. KUUK/177728/2022,
sp. zn. KUUK/151513/2022/6,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 2. 12. 2022, č. j. KUUK/177728/2022, sp. zn. KUUK/151513/2022/6, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Roudnice nad Labem, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 31. 8. 2022, č. j. MURCE/31890/2022, kterým jí byl podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) předsán odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. X pro výstavbu výrobní haly a zpevněných ploch. Současně žalobkyně navrhla, aby soud zrušil též rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. X realizuje stavbu výrobní haly. Jelikož se pozemky nachází v zemědělském půdním fondu, je nutné, aby došlo k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. V územním plánu jsou tyto pozemky označeny jako plocha Z7 s funkčním využitím „OK – plochy občanského vybavení – komerční zařízení“ a s hlavním využitím: Plocha pro umístění zařízení komerčního občanského vybavení (včetně dopravní vybavenosti) a nerušící výroby. Jelikož hlavní využití pro plochu Z7 připouští výrobu, neměl být podle žalobkyně pro stanovení poplatku za odvod použit koeficient ekologické váhy vlivu 10. Vyměřený odvod byl z tohoto důvodu nesprávně vyměřen v desetinásobně vyšší částce, konkrétně v částce takřka o 1 000 000 Kč vyšší.
3. Vadným je podle žalobkyně i postup žalovaného, které měl své rozhodnutí postavit na sdělení totožného orgánu, jako vydal prvostupňové rozhodnutí, od kterého si vyžádal – podle žalobkyně opět vadný – výklad textové části územního plánu. Takový postup je podle žalobkyně nesprávný.
4. Podle žalobkyně se v jejím případě mělo postupovat podle přílohy k zákonu o ochraně ZPF, konkrétně části D bodu 2. písm. a) jeho přílohy, podle které: *„Ekologická váha vlivu se nepoužije při výpočtu odvodů za zemědělskou půdu odňatou ze zemědělského půdního fondu na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem [...]“*. Tento postup potvrzuje také metodika Ministerstva životního prostředí: ROČNÍK XXVII, prosinec 2017, ČÁSTKA 11. V Části II, čl. 4.2 této metodiky je uvedeno, že: *„Plochami určenými k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem se rozumí též plochy určené k tomuto účelu územním plánem sídelního útvaru, územním plánem zóny nebo územním plánem obce...“*. Vydaná rozhodnutí jsou podle žalobkyně s těmito právními předpisy v rozporu; koeficient ekologické váhy vlivu neměl být vůbec použit, neboť územní plán výrobu pro dotčené plochy Z7 explicitně povoluje, a to dokonce v hlavním způsobu využití.
5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na kapitolu f) územního plánu na str. 16, kde jsou stanoveny podmínky pro obecné využití všech ploch typu „OK“. Žalobkyně k tomu nejprve konstatovala, že v těchto plochách je výroba také připuštěna, a to v podmíněně přípustných podmínkách využití. Její stavba takto povolena byla a žalobkyně podmínky splnila. Dále žalobkyně argumentovala tím, že přímo k ploše Z7 (viz str. 5 územního plánu) se navíc vztahují speciální podmínky povolující výrobu jako hlavní využití, přičemž tyto podmínky je třeba aplikovat přednostně. Obecné podmínky ze str. 16 územního plánu se

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

v jejím případě ani neuplatní. Použití podmínky na str. 16 územního plánu by navíc znamenalo nedůvodné popření podmínky ze str. 5 územního plánu. V důsledku toho by existoval neodůvodnitelný rozpor výkladu územního plánu, který ovšem nesmí být žalobkyni k tíži. Argumentaci žalovaného ve vztahu k projednávanému odnětí půdy za přiměřenou cenu žalobkyně v tomto ohledu označila za přepjatě formalistickou a též nesprávnou, neboť nepřiměřeně zasahuje do práv žalobkyně, které tak může vzniknout nepoměrná škoda.

6. Žalobkyně uzavřela, že pokud územní plán pracuje ve výše uvedené části s pojmem „Hlavní využití“, pak je zřejmé, že v něm uvedený text je pro žalobkyni plně relevantní a postupuje podle něj. Správní orgány proto postupovaly v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně. Ve věci by se podle ní měla aplikovat zásada in dubio pro libertate a pro pochybnost o výkladu práva zvolit výklad práva příznivější pro žalobkyni.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Upřesnil, že v rámci odvolacího řízení si vyžádal vyjádření odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Ústeckého kraje, nikoli Městského úřadu Roudnice na Labem, jak tvrdila žalobkyně. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je i podle žalovaného rozhodující část D bod 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF. Již ze znění tohoto ustanovení lze podle žalovaného dovodit, že stěžejním kritériem pro jeho uplatnění je právě „plocha výroby a skladování“, tedy plocha přímo určená pro výrobu a skladování, nikoli jakákoli jiná plocha, jež by ve svých přípustných či podmíněně přípustných podmínkách umožňovala výrobu a skladování. I v prvostupňovém rozhodnutí je uvedeno, že se stavba realizuje v ploše občanského vybavení, a proto při stanovení výše odvodu musela být použita ekologická váha vlivu s hodnotou 10. I když se jí v reakci na odvolací námitku zabýval, žalovaný uvedl, že definice hlavního využití plochy v územním plánu obce Dobříň schváleném po 31. 12. 2006 není pro přijetí výše uvedeného závěru relevantní.
8. K námitce postupu správních orgánů v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně žalovaný poukázal na žádost žalobkyně o udělení souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 13. 8. 2018, v jejíž příloze „Výpočet odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – dle zákona č. 334/1992 Sb.“ ze dne 4. 9. 2018 byla uvedena ekologická váha vlivu 10, čemuž odpovídal i provedený výpočet. Užití ekologické váhy vlivu 10 nezpochybnila ani v žádosti o změnu rozhodnutí o odvodu ze dne 27. 7. 2022 podané z důvodu změny odnímané výměry, ale až v podaném odvolání.
9. Podle žalovaného je třeba výjimku z pravidla stanovenou v části D bod 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF pro její povahu vykládat doslovně. Obdobně se k předchozí právní úpravě vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 As 113/2019-37. Dále žalovaný odkázal na stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 8. 2020, č. j. ENV/2020/82988, MZP/2019/410/724, které přiložil ke svému vyjádření. Podle něj je „pro aplikaci citovaného ustanovení právně relevantní, zda se jedná o plochy výroby a skladování, nic jiného není rozhodující. Proto není třeba zkoumat hlavní a přípustné využití ploch“. Žalovaný rovněž zdůraznil, že jakýkoli rozšiřující výklad předmětné výjimky by byl v rozporu se základním principem ochrany zemědělské půdy.

Replika žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

10. Žalobkyně ve své replice ze dne 10. 3. 2023 nesouhlasila s tvrzením žalovaného, odkázala na žalobu a svá předchozí písemná vyjádření (nejspíše ze správního řízení – pozn. soudu) a doplnila, že předmětná částka za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je pro ni vzhledem k jejím současným finančním možnostem zcela zásadní.

Ústní jednání soudu

11. Při jednání soudu konaném dne 12. 12. 2023 právní zástupce žalobkyně v plném rozsahu odkázal na znění žaloby a repliky a navrhl, aby soud žalobě vyhověl. Zopakoval, že hlavním využitím pozemků žalobkyně dle územního plánu je výroba. S ohledem na provedený referát ze správního spisu netrval na provedení v žalobě navrženého dokazování.
12. Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě, obě vydaná rozhodnutí a znění zákona o ochraně ZPF s tím, že nadále navrhovala zamítnutí žaloby, neboť zákonem stanovená výjimka je podle ní zcela jednoznačná a jejím účelem je ochrana zemědělské půdy.

Posouzení věci soudem

13. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
14. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a proběhlém ústním jednání soudu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
15. Z předloženého správního spisu soud zjistil, že při výpočtu odvodu za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu bylo počítáno s ekologickou váhou vlivu s hodnotou 10 proto, že předmětné pozemky se nacházejí na území chráněné oblasti přirozené akumulace vod (viz faktor B dle části B přílohy zákona o ochraně ZPF). Listiny založené ve spise rovněž potvrdily tvrzení žalovaného, podle kterých sama žalobkyně uvedla ekologickou váhu vlivu 10 ve své žádosti o udělení souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 13. 8. 2018, resp. její příloze představované výpočtem ze dne 4. 9. 2018. Argumentaci obdobnou jako později v podané žalobě žalobkyně vznesla až v odvolání.
16. Dále soud ze správního spisu zjistil, že tvrzení žalobkyně o tom, že žalovaný napadené rozhodnutí postavil na sdělení správního orgánu I. stupně, od kterého si vyžádal výklad textové části územního plánu, se nezakládá na skutečnosti. V rámci odvolacího řízení si totiž žalovaný vyžádal vyjádření odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Ústeckého kraje. Jde-li o platný územní plán obce Dobříň z roku 2011, ze spisu vyplynulo a mezi účastníky není sporné to, že v tomto územním plánu jsou předmětné pozemky žalobkyně označeny jako plocha Z7 s funkčním využitím „OK – plochy občanského

vybavení – komerční zařízení“ a s hlavním využitím: Plocha pro umístění zařízení komerčního občanského vybavení (včetně dopravní vybavenosti) a nerušící výroby.

17. Podle části D bodu 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF platí, že zpracovatel výpočtů odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 9 a 11) postupuje při této činnosti tak, že zjistí, bude-li odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu negativně ovlivněn některý z faktorů životního prostředí, vyjmenovaných v části B, a v návaznosti na to určí odpovídající ekologickou váhu tohoto ovlivnění. V případech, že bude ovlivněno více faktorů životního prostředí, uplatní se nejvyšší určená ekologická váha vlivu. Ekologická váha vlivu se nepoužije při výpočtu odvodů za zemědělskou půdu odňatou ze zemědělského půdního fondu na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem, které byly schválené do 31. prosince 2014 a k tomuto dni platné.
18. K právě citovanému ustanovení soud konstatuje, že je nepovažuje za výkladově nejasné, neboť z něj jednoznačně vyplývá, že – při aplikaci na projednávanou věc – při rozhodování o tom, zda se při výpočtu odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu měla či neměla použít ekologická váha vlivu, bylo rozhodné pouze to, zda se předmětné pozemky žalobkyně nacházely na ploše výroby a skladování takto vymezené v územním plánu obce Dobříň. „Plocha výroby a skladování“ přitom je obecně známým právním pojmem definovaným v právním předpise (viz § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) s v něm předvídaným obsahem. Ve věci přitom není sporu o tom, že předmětné pozemky žalobkyně se nenachází na ploše výroby a skladování vymezené v územním plánu obce Dobříň, ale na ploše občanského vybavení. Plocha občanského vybavení je v uvedené vyhlášce též definována, a to v jejím § 6. Pokud by se měla výjimka spočívající v nepoužití ekologické váhy vlivu aplikovat i na plochy vymezené územním plánem jako plochy občanského vybavení, muselo by to podle soudu být v zákoně o ochraně ZPF uvedeno.
19. Znění části D bodu 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF nezavdává jediný důvod se domnívat, že v projednávané věci bylo namístě se dále zabývat tím, zda se předmětné pozemky náhodou nenachází na jiné ploše vymezené územním plánem, která – ať již ve svém „hlavním využití“ či možná i jinak – výrobu nebo skladování připouští. Takovýto výklad jde proti jednoznačnému znění normy, způsoboval by nepřiměřené aplikační potíže (což naznačuje i projednávaná věc, kdy polemika žalobkyně směřovala mj. i do otázky hlavního vs. podmíněného využití plochy, na které se její pozemky nachází) a i jen s ohledem na účel celé právní úpravy – ochranu zemědělského půdního fondu, kterou by tím prakticky rozmělnila – je třeba jej považovat za nepřipustně extenzivní.
20. Jde-li o žalobkyni odkazovanou Metodiku Ministerstva životního prostředí z prosince 2017 nazvanou „Společný metodický pokyn odboru obecné ochrany přírody a krajiny, odboru legislativního a odboru finančních a dobrovolných nástrojů k aplikaci ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) bod 2. a ustanovení bodu 2. části D přílohy zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb. a zákona č. 184/2016 Sb.“, soud v první řadě k metodice obecně uvádí, že se nejedná o obecně závazný právní předpis, a jako taková nemůže adresátům právního předpisu stanovit práva či povinnosti ani jim být na újmu. Jde o pomůcku určenou podřízeným správním orgánům, kterou soud při svém rozhodování vázán není. Metodika by měla obsahovat podrobnější popis postupu správních orgánů. Je přirozené, že v ní nadřízený správní orgán osvětlí svůj náhled na výklad problematiky, nepřisluší mu však jakkoli právní normu dotvářet či přetvářet.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

21. Žalobkyně v žalobě na podporu své argumentace poukázala na čl. 4.2 části II. uvedené metodiky, tedy na úvodní ustanovení této části, ve kterých je uvedeno: „Část II je určena OÖZPF a žadatelům o vydání souhlasu k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 8 zákona pro záměry realizované na plochách:
- výroby a skladování určených k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem, které byly schválené do 31. prosince 2014 a k tomuto dni platné; Plochami určenými k tomuto účelu zásadami územního rozvoje nebo vydaným územním plánem se rozumí též „plochy určené k tomuto účelu územním plánem sídelního útvaru, územním plánem zóny nebo územním plánem obce“, vždy za podmínky, že uvedená územně plánovací dokumentace byla ke dni 31. prosince 2014 platná a účinná.“ (zvýraznění provedeno soudem)
22. Uvedené je však podle názoru soudu třeba vykládat v souvislosti s vzápětí navazujícím čl. 5 metodiky, který obsahuje definice používaných pojmů. Podle čl. 5.1. „*plochou výroby a skladování se v případě záměru umísťovaného na základě územně plánovací dokumentace schválené před 31. prosincem 2006, ve znění jejích změn, které nabyly účinnosti do 31. prosince 2014, pro účely zákona rozumí zastavitelné plochy, jejichž hlavní způsob využití je v jejich textové části definován jako výroba.*“
23. Soud má za to, že to, co je čl. 4.2 části II. uvedené metodiky myšleno „*plochou určenou k tomuto účelu územním plánem sídelního útvaru, územním plánem zóny nebo územním plánem obce*“, je definováno právě v čl. 5.1 metodiky. Uvedené rozlišení má zřejmě původ ve změně terminologie, kterou přinesla již zmiňovaná vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Zároveň soud setrvává na svém závěru, že jiný výklad části D bodu 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF, než který provedl v bodě 18 odůvodnění tohoto rozsudku, by byl nepřipustně extenzivní.
24. S ohledem na dobu schválení, účinnosti a platnosti územního plánu obce Dobříň v roce 2011 je přitom zřejmé, že předmětné pozemky žalobkyně do definice „*plochy výroby a skladování*“ nejen podle zákona o ochraně ZPF, ale ani dle čl. 5.1 citované metodiky nespadají.
25. Správní orgány tedy při stanovení odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu správně vycházely z ekologické váhy vlivu s hodnotou 10 a neaplikovaly výjimku dle poslední věty části D bodu 2. písm. a) přílohy zákona o ochraně ZPF, neboť pozemky žalobkyně se nenacházely na ploše, kterou by platný územní plán obce Dobříň vymezoval jako plochu výroby a skladování.
26. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích včas uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 110 odst. 3 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly a ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Ústí nad Labem 12. prosince 2023

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu