



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Petry Venclové, Ph. D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně: **TRAMON s.r.o.**, IČ 48172022
sídlem Smetanovo náměstí 23, 570 01 Litomyšl
zastoupená advokátem JUDr. Josefem Moravcem
sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice,

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 4. 2025, č. j. KUPA-9721/2025-3, ze dne 9. 4. 2025, č. j. KUPA-9750/2025-3

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Rozhodnutím Městského úřadu Litomyšl ze dne 24. 2. 2025, č.j. MěÚ Litomyšl 010623/2025 bylo rozhodnuto o stanovení odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě ve prospěch „Skládka inertních materiálů a stavby technického zázemí firmy“ na pozemcích parc. č. X1, X2, X3, X4 a částech pozemků parc. č. X5, X6, X7, X8, X9, X10 a X11 v k. ú. X o celkové výměře 4, 3735 ha dle rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství o souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu č. j. KUPA-18695/2024-5 ze dne 29. 9. 2024, které bylo vydáno k žádosti žalobce a které nabylo právní moci dne 12. 11. 2024, a to tak, že odvody za trvalé odnětí byly dle § 11 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), stanoveny ve výši 2 689 358 Kč s tím, že žadatel je povinen zaplatit odvody do třiceti dnů od právní moci rozhodnutí, přičemž část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky 30 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Výpočet výše odvodů byl odůvodněn v uvedeném prvostupňovém rozhodnutí odkazem na část D přílohy zákona o ochraně ZPF. *„Dotčené pozemky se přitom nacházejí v místě chráněné přirozené akumulace vod, tudíž se jedná o faktor životního prostředí, který bude negativně ovlivněn odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a musí být tato ekologická váha započítána – v tomto případě x10.“* Žalobce jako žadatel přitom v průběhu řízení sám předložil upřesněný výpočet odvodů, neboť došlo ke změně BPEJ, avšak tento výpočet nereflekoval právě tu skutečnost, že se jedná o místo chráněné přirozené akumulace vod. Konkrétně pak byl v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uveden výpočet ve vztahu k jednotlivým pozemkům dle jejich BPEJ, koeficientu ekologické váhy ovlivňující výpočet je chráněná oblast přirozené akumulace vod (dále jen „CHOPAV“) a koeficientu ochrany. Dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nelze na výpočet odvodů v dané věci použít výjimku z použití ekologické váhy vlivu, která je v části D přílohy *„striktně vyjmenována.“*
2. K odvolání žalobce, který sporoval zejména použití koeficientu x 10 z důvodu negativního ovlivnění faktoru životního prostředí CHOPAV, neboť tvrdil, že k ovlivňování nedochází a odkazoval se na monitorování podzemních vod na dotčené ploše, vydal žalovaný dne 9. 4. 2025 rozhodnutí č. j. KUPA- 9721/2025-3, kterým shora uvedené prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) potvrdil a odvolání žalobce zamítl. Žalovaný k odůvodnění prvostupňového rozhodnutí doplnil, že podmínky a orientační výše odvodů se stanoví v závazném stanovisku (souhlasu s odnětím), které se pak stávají součástí stavebního povolení. Teprve následně je vydáno rozhodnutí o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Výpočet uvedený v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí označil za zcela transparentní. Žalovaný zdůraznil, že negativní ovlivnění faktoru životního prostředí je předpokládáno *ex lege*, tedy nezkoumá se intenzita negativního vlivu na uvedený faktor životního prostředí v konkrétním případě. Posuzování poškozování CHOPAV při rozhodování o odvodech orgánu OZPF vůbec nepřísluší. V tomto ohledu odkázal žalovaný na odbornou literaturu (ASPI: Švecová & Dvořák, 2023).
3. Obdobně bylo rozhodnuto ve věci prvostupňového rozhodnutí ze dne 24. 2. 2025, č. j. MěÚ Litomyšl 11304/2025, a to ve vztahu k pozemkům par. č. X6, X5, X12, X7, X13, X14, X8, X9, X10 v katastrálním území X o celkové výměře 8,0638 ha, když byly stanoveny odvody za trvalé odnětí půdy ze ZPF ve výši celkem 10 961 332,80Kč. Žalovaný pak rozhodnutím č. j. KUPA-9750/2025-3 ze dne 9. 4. 2025 odvolání žalobce, které obsahovalo tutéž argumentaci jako shora, odmítl se shodným odůvodněním.

Žaloba a vyjádření k žalobě

4. Žalobce napadl žalované rozhodnutí včasnou žalobou podanou podle § 65 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž uplatnil následující žalobní body. Žalobce má za to, že orgán OZPF má vždy fakticky přezkoumat možné negativní ovlivnění faktoru životního prostředí s ohledem na všechny známé skutkové okolnosti a řádně je posoudit a vyhodnotit před použitím navyšujícího koeficientu. Odmítá tedy presumování negativního ovlivnění faktoru životního prostředí. Uvedenou právní argumentaci opírá o princip racionálního zákonodárce a jazykový výklad doléhající právní úpravy, tedy části D, bod 2, přílohy k zákonu o ochraně ZPF. Žalobce zdůrazňuje kvalitativní, nikoliv kvantitativní, hledisko ochrany ZPF. Vedle toho se dovolává nutnosti použít výklad příznivější pro účastníka správního řízení, pokud není výklad právní normy jednoznačný, když v daném případě výklad, který zastává žalobce, by vedl k výraznému snížení odvodů, pokud by nebyl použit koeficient x10, a to z vyměřených celkem 13 650 690,80 Kč na 1 365 069,08 Kč. K odkazované komentářové literatuře pak žalobce uvedl, že ta nemá závazný dopad na rozhodovací praxi. Konkrétně pak žalobce zdůraznil, že před více jak třiceti lety byl v daném místě schválen provoz skládky inertních materiálů, od roku 1999 je zde i provoz recyklačního střediska, následně došlo ke změně využívání ze skládky inertních materiálů na recyklační středisko, v roce 2024 doplněno o rozhodnutí o využití území pro terénní úpravy, kompostárnu a novou recyklaci. Dále žalobce doplnil, že celý prostor je dostatečně zabezpečen proti kontaminaci a negativnímu ovlivnění vod a je průběžně sledován v několika vrtech a povrchových jímkách, a to jak v tělese, tak v okolí tělesa původní skládky.
5. Žalobce připomněl, že po celou dobu byly placeny odvody za dočasné odnětí půdy ze ZPF. Dále tvrdil, že se v současnosti, jak vyplynulo ze změny bonitace zemědělské půdy na základě odborného posouzení Ing. J. Č. z dubna roku 2024 jedná o „*pozemky s převážně podprůměrnou nebo jen velmi nízkou produkční schopností*“, které se nacházejí v třídě ochrany IV., V., které jsou „*fakticky pro zemědělské účely postradatelné*“. Žalobce rovněž poukazuje na změnu klasifikace pozemků v katastru nemovitostí, kdy se již nejedná o „ornou půdu“ či „trvalý travní porost“, nýbrž o „ostatní plochu“ se způsobem využití „skládky“ nebo „manipulační plocha.“
6. Žalobce rovněž zpochybnil, zda údaj o existenci CHPAV skutečně odpovídá aktuálnímu stavu a potřebě ochrany vyjmutí předmětných pozemku ze ZPF. Z monitoringu podzemních vod v letech 2016, 2017, 2022 přitom vplynulo, že dosavadní provoz skládky nezpůsobil žádný negativní vliv na podzemní nebo povrchové vody. Z povoleného záměru pak dovozuje, že by tomu tak nemělo být ani do budoucna.
7. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zrušení žalovaných rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na argumentaci uvedené v odůvodnění žalovaných rozhodnutí, tedy trval na tom, že správnímu orgánu OZPF nepřísluší zkoumat konkrétní intenzitu ohrožení či poškození CHOPAV, nýbrž postačí existence dotčeného pozemku v CHOPAV k tomu, aby byl při výpočtu odvodu použit koeficient navýšení x10.
9. Z uvedeného důvodu proto žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Posouzení věci soudem

10. Soud posoudil věc na základě skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí a v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů podle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. V dané věci je zřejmé, že jádrem sporu je právní výklad právní normy, která stanoví podmínky a způsob výpočtu odvodů za trvalé odnětí půdy ze ZPF.
11. Právní úprava je obsažena v zákoně o ochraně ZPF takto:
12. Podle § 11 odst. 1: *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.*
Podle § 11 odst. 2: *O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k tomuto zákonu po zahájení realizace záměru. U záměrů prováděných po etapách vymezených v souhlasu s odnětím orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje o odvodech samostatně za odnětí pro každou jednotlivou etapu po jejím zahájení.*
Podle § 11 odst. 3: *Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolenacího aktu vydaného ve věci podle jiných právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu.*
13. V § 11a je pak uvedeno, kdy se odvody za trvale odňatou zemědělskou půdu nestanoví:
- Podle § 11a odst. 1: *Odvody za trvale odňatou půdu se nestanoví, jde-li o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro*
- a) stavby drah včetně jejich součástí³⁴), je-li stavebníkem a následně vlastníkem stát,*
 - b) stavby dálnic, silnic a místních komunikací 10), včetně jejich součástí a příslušenství,*
 - c) stavby zemědělské výroby uskutečňované evidovaným zemědělským podnikatelem podle zákona o zemědělství,*
 - d) výstavbu účelových komunikací sloužících k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků,*
 - e) stavby a zařízení protierozní ochrany,*
 - f) stavby čistíren odpadních vod,*
 - g) změnu druhu pozemku na druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití zeleň, bude-li dotčený pozemek veřejným prostranstvím,*
 - h) zalesnění na pozemcích ve III., IV. a V. třídě ochrany,*
 - i) stavby ve veřejném zájmu, jejichž hlavním účelem je ochrana před povodněmi,*
 - j) cyklistické stezky nebo jejich části, budované v ploše nebo koridoru pro ně vymezeném v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu,*
 - k) zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny převedením pozemku na druh pozemku*
 - 1. ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda nebo zamokřená plocha, nebo*
 - 2. vodní plocha se způsobem využití zamokřená plocha,*
 - l) plochy řešené změnou souhlasu podle § 10 odst. 2, 3 nebo 4 a podle § 10a,*
 - m) změnu druhu pozemku, na kterém se nachází zajištěný lesní porost, na druh pozemku lesní pozemek,*

- n) vodní nádrže, retenční nádrže, rybníky a tůně,
- o) stavby k vodohospodářským melioracím, zavlažování a odvodňování zemědělských pozemků,
- p) realizace prvků schválených plánů společných zařízení v souvislosti s opatřeními uvedenými pod písmeny d), e) a
- i) a opatřeními pro ochranu a tvorbu životního prostředí,
- q) kompostárny,
- r) objekty Policie České republiky nebo Hasičského záchranného sboru České republiky, které slouží k zabezpečení činnosti v oblasti vnitřní bezpečnosti, požární ochrany, ochrany obyvatelstva nebo krizového řízení.

Podle § 11 odst. 2: *Odstavec 1 se nepoužije, jedná-li se o záměr podle stavebního zákona, který byl realizován na zemědělské půdě bez příslušného povolení podle stavebního zákona.*

Podle § 11 odst. 3: *Za stavby zemědělské prvovýroby se nepovažují stavby obsahující obytné místnosti, stavby pro zpracování a prodej zemědělské produkce a stavby vázané na chov zvířat, které slouží jiným účelům, například dostihová dráha nebo výcviková hala.*

14. Platební podmínky a splatnost stanovených odvodů za trvalé odnětí půdy ze ZPF je stanovena v § 11b, § 12 zákona o ochraně ZPF.
15. Podle § 11b odst. 1, věta první: *Odvody za zemědělskou půdu trvale odňatou ze zemědělského půdního fondu se platí jednorázově.*
Podle § 11b odst. 5: *Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Je-li odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu dotčena zemědělská půda na území více obcí, část připadající do rozpočtu obce se mezi obce rozdělí poměrně podle plochy odňaté zemědělské půdy.*
Podle § 12 odst. 1: *Odvod placený jednorázově je splatný třicátý den ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o odvodu.*
Podle § 12 odst. 3: *Odvod se neplatí, jestliže výše odvodu*
 - a) *placeného jednorázově nepřevyšuje celkovou částku 100 Kč,*
 - b) *za dočasné odnětí nepřesahuje částku 50 Kč ročně.*
16. Tedy ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF stanoví povinnost odvést odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Výjimky, kdy se odvody za odnětí nestanoví a tedy odvádí, jsou striktně vymezeny v § 11a zákona o ochraně ZPF. Mezi tyto výjimky zemědělské pozemky v dané věci nespádají, čehož se žalobce ani nedovolával. Tedy žalobci vznikla podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF povinnost odvést odvody ve stanovené výši. Výše odvodu se přitom podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF stanovuje podle přílohy k tomuto zákonu, a to v souladu s § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF podle právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolovacího aktu vydaného ve věci.
17. Při jednání soudu navrhl právní zástupce žalobce provedení důkazů listinou „Odpady“, vydanou Českým statistickým úřadem, a to za účelem prokázání tvrzení, že žalobce se podílí svojí činností, když recykluje odpady, na zlepšování životního prostředí v

České republice. Vzhledem k tomu, že žalovaný učinil obsah listiny nesporným, nebylo dokazování prováděno. Stejně tak nebyl proveden důkaz výsledkem Ing. J. F. za účelem prokázání, že fakticky není ohrožena přirozená akumulace vod v dané oblasti, přičemž k dotazu soudu bylo zjištěno, že navrhovaný svědek nemá odbornost v oblasti hydrogeologie a dále, že zastupoval žalobce v průběhu správního řízení. Soud výslech svědka neprovedl, neboť jej jednak s ohledem na absenci potřebné odbornosti navrhovaného svědka považuje za nedostatečně průkazný k prokázání uváděného tvrzení a zejména proto, že dle níže uvedeného právního názoru soudu nemůže mít uplatněné tvrzení vliv na právní posouzení věci.

18. Příloha k zákonu o ochraně ZPF v části A stanoví základní hodnotové ukazatele zemědělské půdy vycházejí ze základní ceny zemědělských pozemků podle bonitovaných půdně ekologických jednotek stanovené oceňovací vyhláškou, přičemž v části B přílohy k zákonu o ochraně ZPF jsou uvedeny faktory životního prostředí, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a ekologické váhy těchto vlivů. Ve věci žalobce se jedná o pozemky nacházející se v chráněné oblasti přirozené akumulace vod (skupina B faktorů dle části B přílohy), k čemuž je stanovena ekologická váha vlivu - 10.
19. V části D přílohy k zákonu o ochraně ZPF stanovuje postup při výpočtu odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Správní orgán postupuje tak., že nejprve zjistí zařazení pozemku nebo jeho částí do bonitovaných půdně ekologických jednotek a jeho základní cenu podle oceňovací vyhlášky. Následně základní cenu vynásobí ekologickou vahou ovlivnění příslušného faktoru životního prostředí, čímž se stanoví základní sazba odvodů za odnětí. Základní sazbu odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pak vynásobí koeficientem třídy ochrany. V bodě 2. části D přílohy k zákonu o ochraně ZPF se výslovně stanoví: *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.* Dle žalobce má správní orgán zjišťovat konkrétní intenzitu negativního ovlivnění faktoru životního prostředí i přesto, že pozemky spadají do CHOPAV. S tímto právním výkladem se soud neztotožňuje, má za to, že takové požadavky ze zákona nevyplývají. Podmínka zjištění skutkového stavu v rozsahu předpokládaném zákonodárcem je splněna právě zjištěním, že se pozemky nacházejí v chráněné oblasti přirozené akumulace vod (CHOPAV), neboť v takovém případě už samotná skutečnost odnětí půdy představuje negativní ovlivnění životního prostředí. V tomto ohledu žalobce nenabídl žádný konkrétní důkaz, kterým by toto zjištění zpochybnil, toliko v tomto ohledu vznesl v žalobě obecnou námitku, která správnost zařazení dotčených pozemků do CHOPAV nemůže zvrátit. Tvrzení žalobce o tom, že v dané lokalitě nedochází ke kontaminaci spodních či povrchových vod není relevantní, neboť zákonodárce podmiňuje zvýšení odvodu daným koeficientem (ekologická váha negativního vlivu) už tou samotnou skutečností, že se pozemky nacházejí v CHOPAV. Tedy dle názoru soudu není prostor pro dvojí právní výklad, jak se domníval žalobce, tudíž není prostor pro zvolení výkladu šetrnějšího pro žalobce. Současně uvedený výklad není v rozporu s principem racionálního zákonodárce, neboť ekonomicky efektivně a transparentně stanoví vyšší odvodů.
20. S ohledem na to, že rozhodující je tedy existence CHOPAV v dané lokalitě, nemůže mít na stanovení výše ekologické váhy negativního ovlivnění faktoru životního prostředí

vliv ta skutečnost, že došlo ke změně v bonitace půdy. Bonitace půdy se projevuje v prvním kroku stanovení výše odvodu. Stejně tak ani okolnosti historického vývoje ani skutečnost, že žalobce recykluje odpady, čímž dle svého tvrzení zlepšuje životní prostředí v České republice, nemají vliv na stanovení výše odvodu, neboť tyto nejsou zákonným kritériem pro stanovení výše odvodu. To, že žalobce po celou dobu hradil odvody za dočasné odnětí půdy ze ZPF, je zcela v souladu s § 11b odst. 1 zákona o ochraně ZPF, podle kterého se odvody za dočasné odnětí půdy ze ZPF platí každoročně až do doby ukončení rekultivace podle schváleného plánu rekultivace nebo do zániku povinnosti rekultivace podle odst. 4 téhož zákonného ustanovení.

Závěr a náklady řízení

21. Ze všech shora uvedených důvodů dospěl soud k jednoznačnému závěru, že žalovaný postupoval při stanovení odvodů za trvalé odnětí půdy ze ZPF v souladu se zákonem o ochraně ZPF. Soudu proto nezbylo než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
22. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Pardubicích dne 8. října 2025

JUDr. Petra Venclová, Ph. D., v. r.
předsedkyně senátu