

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Bělecký Mlýn s.r.o.,** se sídlem Šemberova 66/9, Olomouc, zast. Mgr. Janem Kusznírem, advokátem se sídlem 28. října 438/219, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2014, sp. zn.: KÚOK/26476/2014/OŽPZ/7257, č. j. KUOK 35180/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 32/2014 - 96,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2014, č. j. KUOK 35180/2014. Posledně zmíněným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějova ze dne 10. 2. 2014, č. j. PVMU 8981/2014 40, jímž byl stěžovateli stanoven odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v celkové výši 305 177,10 Kč.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, uvedl, že odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu jsou primárně založeny na tvrzení povinného subjektu, který o odnětí žádá. V případě aplikace výjimky dle § 11 odst.

3 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném v rozhodné době (dále je „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), je jen na žadateli, aby sám tvrdil a doložil splnění podmínek pro uvedenou výjimku. Stěžovatel již v rámci své žádosti o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu výjimku neuplatnil, naopak výslovně uvedl, že výpočet odvodů bude proveden na základě skutečnosti.

[3] Krajský soud jako účelovou vyhodnotil námitku, že žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu byla za stěžovatele podepsána neoprávněnou osobou. Žádost podaná v zastoupení stěžovatele byla opatřena jeho razítkem a byla vyhotovena na jeho hlavičkovém papíře. Po jejím podání stěžovatel obdržel souhlas s odnětím půdy do datové schránky. Stěžovatel se proto nejpozději po doručení tohoto souhlasu musel dozvědět o podané žádosti a mohl na ni případně reagovat, byla-li podána bez jeho vědomí. Již bez zastoupení jednatel stěžovatele sepsal vyjádření k oznámení o zahájení řízení. Krajský soud konstatoval, že stěžovatel aktivně participoval na řízení a teprve ve chvíli, kdy byla jasná výše odvodu, začal s účelovými kroky směřujícími k vyhnutí se povinnosti platit vyměřený odvod.

[4] Jestliže stěžovatel tvrdil, že se v případě budované stavby jedná o stavbu zemědělské prvovýroby, bylo na něm, aby v této souvislosti unesl důkazní břemeno. Stěžovatel důkazně nepodpořil své tvrzení o zemědělské prvovýrobě. Krajský soud poukázal na § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, dle něhož se za stavby zemědělské prvovýroby, pro které se nepředepíší odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nepovažují stavby vázané na chov zvířat, které slouží jiným účelům, např. sportovním (dostihová dráha, výcviková hala apod.). Jízdárna včetně přidružených budov není *prima facie* stavbou, která by byla výhradně určena pro zemědělskou prvovýrobu. Dle krajského soudu stěžovatel nedoložil, že by se v případě nové stavby mělo jednat o zemědělskou prvovýrobu.

[5] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že stěžovatel nedostal před vydáním rozhodnutí prostor k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. V oznámení ze dne 16. 8. 2011, č. j. PVMU 95736/2011 40, správní orgán stěžovateli stanovil lhůtu 8 dnů ode dne doručení pro možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dle krajského soudu tak stěžovatel dostal prostor k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

[6] O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhoduje správní orgán dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v návaznosti na zahájení realizace záměru, tj. v době, kdy je již stanovena výměra odnímaných pozemků. Záměr se začíná realizovat v momentu, kdy je rozhodnuto o stavebním povolení a není třeba čekat do kolaudace.

[7] Jako *obiter dictum* se krajský soud vyjádřil k opožděně podaným námitkám. Za bezpředmětnou označil námitku, že odvod neměl být předepsán stěžovateli, ale společnosti TAXENBERG, jako vlastníkovi pozemků. V § 9 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je vymezen žadatel o odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Žadatel je ten, kdo podal žádost o souhlas s odnětím půdy, zákon nedefinuje žadatele jako vlastníka pozemků, ale jako osobu, v jejímž zájmu má k odnětí dojít, což stěžovatel naplnil. Ke druhé opožděné námitce krajský soud jako *obiter dictum* poznamenal, že pro věc se mělo použít znění zákona podle okamžiku, kdy nabylo právní

moci územní rozhodnutí, tedy první rozhodnutí, jehož je souhlas s odnětím závaznou částí. V nynějším případě tak bylo třeba užít znění předpisu ke dni 15. 3. 2011.

[8] Krajský soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, proto žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatel nesouhlasí s vypořádáním své námitky, že nepodal žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Podpis na žádosti není jeho. U ústního jednání označil osobu, která žádost podepsala. Jde o osobu, která neměla oprávnění stěžovatele zastupovat. O odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se vede návrhové řízení. Nepodání návrhu na zahájení řízení stěžovatelem nelze obejít tím, že by se v průběhu řízení stěžovatel o návrhu dozvěděl, nelze proto dovozovat, že vada návrhu byla konvalidována.

[10] Svou žalobní námitku, že odvod měl být vyměřen společnosti TAXENBERG, považuje stěžovatel za včasnou. Dle § 11 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, povinen zaplatit odvod. Při interpretaci tohoto ustanovení je nutné užít jazykový výklad, a to ve spojení s § 9 odst. 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který zavádí legislativní zkratku „žadatel“, jímž je ten, v jehož zájmu má k odnětí půdy dojít. Žadatel a ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy, nemusí být jedna a tatáž osoba.

[11] Stěžovatel uvedl, že byl sice poučen o možnosti seznámit se s podklady a navrhnout další důkazy, avšak v důsledku přerušení řízení nastala více než dvouletá proluka mezi poučením a vydáním rozhodnutí. V souladu se zásadou dobré správy, zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti, a v souladu s poučovací zásadou mělo dojít k novému poučení o právu seznámit se s podklady rozhodnutí.

[12] Stěžovatel trvá na tom, že správní orgán měl před vydáním rozhodnutí posečkat na kolaudační rozhodnutí, resp. kolaudační souhlas a při vydávání rozhodnutí měl vycházet ze skutečného záboru půdy. Tento postup připouští i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 - 25 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Současně stěžovatel namítl, že správní orgány i krajský soud měly zohlednit, že před kolaudací může dojít ke změně určení stavby skrze změnu stavby před dokončením. Stěžejním principem zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu jen co v nejmenší možné míře. Odejmuta by tak měla být jen skutečně zabraná půda, jejíž rozsah je možné určit až po realizaci stavby, tj. v okamžiku kolaudace. Samotný odvod byl vyměřen nesprávně, k čemuž stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013 - 30.

[13] Stěžovatel je přesvědčen, že označil dostatek důkazů pro aplikaci výjimky dle § 11 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, tj. k tomu, že šlo o stavbu zemědělské prvovýroby. Z územního rozhodnutí a stavebního povolení, na která poukazovaly správní orgány a krajský soud, nelze dovodit, že by stavba měla sloužit

komerčním či sportovním účelům. Stěžovatelovým záměrem bylo vybudovat hřebčín pro výcvik koní pro tah a jejich případný prodej pro uvedený účel.

[14] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány užily při výpočtu odvodu správné znění zákona. V závěru kasační stížnosti pak navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k novému řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný zmínil, že stěžovatel sice tvrdí, že žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podala osoba, která jej nemá právo zastupovat, přesto využil souhlas k získání územního rozhodnutí a stavebního povolení pro deklarovaný záměr. Žalovaný nesouhlasí s tím, že odvod měl být vyměřen společnosti TAXENBERG, jakožto vlastníku odnímaných pozemků. Podle § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu dokládá žadatel o odnětí půdy vyjádření vlastníků dotčených pozemků, tudíž vlastník pozemků nemusí být zároveň žadatel o odnětí.

[16] Stěžovatel nevyužil dobu přerušení řízení k doplnění podkladů. Jelikož ani žádné nové nepodal, správní orgán žadatele s podklady pro vydání rozhodnutí neseznamoval. K vyměření odvodu na základě pravomocného územního rozhodnutí žalovaný poznamenal, že dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se o odvodech rozhoduje na základě prvního pravomocného rozhodnutí, tj. územního rozhodnutí.

[17] Žalovaný ke stěžovatelovu tvrzení, že účelem stavby bylo vybudování prostorů pro trénink a výchovu tažných koní, poznamenal, že dle § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se za stavby zemědělské prvovýroby nepovažují mj. dostihová dráha či výcviková hala. Současně trvá na tom, že na danou věc dopadá zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění do 31. 12. 2010. Při rozhodování o odvodech totiž správní orgány dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného dle zvláštních předpisů. K ostatním bodům kasační stížnosti žalovaný odkázal na své rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Námitka neposkytnutí možnosti seznámit se s podklady správního rozhodnutí

[19] Stěžovatel správním orgánům vytýká, že měl být znovu poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí poté, co bylo v řízení po dvouletém přerušení pokračováno.

[20] Dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), platí: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*"

[21] Dne 17. 8. 2011 správní orgán stěžovateli doručil oznámení o zahájení řízení, jehož součástí bylo usnesení o stanovení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Šlo o osmidenní lhůtu počítanou ode dne doručení usnesení. Stěžovatel v reakci na uvedené oznámení zahájení řízení požádal o přerušení řízení do doby kolaudace stavby. Usnesením ze dne 22. 8. 2011, které stěžovatel převzal dne 24. 8. 2011, správní orgán přerušil řízení o uložení odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

[22] Dle § 65 odst. 1, věty třetí, správního řádu lhůty týkající se provádění úkonů ve správním řízení po dobu přerušení řízení neběží. V okamžiku přerušení řízení neuběhla plná délka lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Nevyčerpaný zbytek lhůty k vyjádření proto počal opět plynout poté, co správní orgán pokračoval v řízení. Správní orgán stěžovateli dne 21. 1. 2014 oznámil, že se v řízení pokračuje. Od tohoto dne počal plynout nevyčerpaný zbytek lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Prvostupňové správní rozhodnutí bylo vydáno až dne 10. 2. 2014.

[23] Nejvyšší správní soud nepovažuje za podloženou námitku, že za dané situace měla být poskytnuta nová lhůta k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Stěžovateli byla lhůta k seznámení se s podklady rozhodnutí poskytnuta. Skutečnost, že došlo k přerušení řízení, nezhatila stěžovateli možnost se s podklady rozhodnutí seznámit. Naopak v důsledku přerušení řízení měl stěžovatel místo původních osmi dnů možnost se s podklady rozhodnutí seznámit po dobu více než dvou let a tří měsíců. I po oznámení pokračování v řízení, k čemuž došlo dne 21. 1. 2014, měl stěžovatel do dne vydání rozhodnutí, tj. do dne 10. 2. 2014, dostatek času se k podkladům rozhodnutí vyjádřit, ale neučinil tak.

[24] Nejvyšší správní soud nevidí důvod, aby správní orgán v popsané situaci poskytoval stěžovateli novou lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Lhůta poskytnuta byla a její délka byla v důsledku přerušení řízení více než dostatečná. Ani z poučovací zásady či zásady dobré správy není možno dovodit nutnost stanovit novou lhůtu za situace, kdy lhůta byla poskytnuta. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal porušení práv stěžovatele v souvislosti s možností seznámit se s podklady rozhodnutí.

IV. b) Tvrzení o stavbě pro zemědělskou prvovýrobu

[25] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou, že stěžovatel prokázal podmínky pro aplikaci výjimky dle § 11 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, na jejímž základě se odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nepředepíše pro stavby zemědělské prvovýroby.

[26] Dle § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu platí: „*Za stavby zemědělské prvovýroby, pro které se nepředepíší odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, se nepovažují stavby vázané na chov zvířat, které slouží jiným účelům, např. sportovním (dostihová dráha, výcviková hala apod.).*“

[27] Žalovaný zhodnotil, že skutečným účelem odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu byla výstavba soukromého sportovně-rekreačního areálu, jízdárny pro koně. Krajský soud uvedl, že stěžovatel neprokázal své tvrzení, že půda byla odnímána za účelem zemědělské prvovýroby.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro zhodnocení, zda stěžovatel splňoval podmínky pro aplikaci výjimky v § 11 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, dle níž se odvod nepředepíše pro stavby zemědělské prvovýroby, je třeba zhodnotit, pro jaký záměr byla půda ze zemědělského půdního fondu odňata.

[29] Stavební úřad vydal na základě žádosti stěžovatele územní rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, č. j. KoNH 0322/2011, které se týkalo „Zemědělské stavby s jízdárnou“ a které nabylo právní moci dne 15. 3. 2011. Posléze bylo pro uvedený stavební záměr vydáno na stěžovatelovu žádost stavební povolení ze dne 18. 5. 2011, č. j. KoNH 1395/2011, které nabylo právní moci dne 19. 5. 2011.

[30] Žalobní a posléze kasační námitky se soustředily k jízdárně. Objekt jízdárny má dle územního rozhodnutí sloužit jako jízdárna a dále pro ustájení koní se skladem sena a krmiva s přípravnou krmiv. Stavbou jízdárny má být dle územního rozhodnutí vhodně doplněna funkce areálu, jelikož umožní vyjížďky koní v nevhodném počasí. Východním směrem od jízdárny ve vzdálenosti 20 m bude umístěno 14 nových parkovacích míst, přičemž pro parkování osobních automobilů uživatelů jízdárny budou sloužit i stávající parkovací místa v areálu.

[31] Územní rozhodnutí objekt jízdárny vymezuje jako trojlodní halu, jejíž střední loď bude sloužit jako jízdárna. Jižní boční loď bude sloužit jako sklad sena, krmiva a jako přípravna krmiv. V severní boční lodi bude stáj pro 16 koní, klubovna, WC, sprchy, sklad a sprchovací boxy pro koně. Klubovna je navržena ve zvýšeném podlaží navazujícím na ochoz kolem jízdárny. Ve stavebním povolení se uvádí, že klubovna bude sloužit výhradně pro uzavřenou společnost - členy jezdeckého klubu. Bude vybavena malou kuchyňskou linkou se zabudovaným dřezem a umyvadlem, která bude nárazově využívána členy jezdeckého klubu.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i žalovaným, že výše zmíněné vymezení stavby v územním rozhodnutí a stavebním povolení neodpovídá stěžovatelovu tvrzení o tom, že stavba má sloužit pro výcvik koní pro tah a jejich případný prodej pro tento účel. Postrádá smyslu žádat o územní rozhodnutí a stavební povolení pro objekt obsahující klubovnu pro členy jezdeckého klubu, pokud by v jízdárně měl probíhat výcvik tažných koní, jak tvrdí stěžovatel. Při ústním jednání se krajský soud stěžovatele dotazoval na účel objektu jízdárny. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem, že ani při jednání před soudem stěžovatel nijak neobhájil své tvrzení o výcviku tažných koní. Naopak jeho tvrzení o tom, že nová parkovací místa jsou třeba pro nakládku koní pro převoz, jen utvrzuje závěr o tom, že tvrzený výcvik tažných koní neodpovídá okolnostem případu.

[33] Krajský soud se v bodě [18] napadeného rozsudku srozumitelným a podrobným způsobem vypořádal s registry koní, které předložil stěžovatel. Se závěrem krajského soudu, že ani tyto registry nedokládají tvrzení o výcviku tažných koní, stěžovatel konkrétním způsobem nepolemizoval v kasační stížnosti.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správními orgány zjištěný skutkový stav neodpovídá stěžovatelovu tvrzení o využití objektu pro výcvik tažných koní. Tvrzení o výcviku tažných koní bylo rovněž relativizováno nelogičnostmi ve stěžovatelově vysvětlení při jednání před krajským soudem. Naopak závěr žalovaného o účelu stavby jako sportovně-rekreačního areálu pro jízdu na koních je podložen spisovým materiálem. Jde o účel, pro který se dle § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu předepisuje odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jde o stavbu vázanou na chov zvířat, která však slouží sportovním účelům.

[35] Z průběhu legislativního procesu (přijímání zákona č. 98/1999 Sb., na jehož základě byl do zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vložen § 11 odst. 8 ve vykládaném znění - viz bod [26] shora) je patrné, že smyslem daného ustanovení bylo vyjasnit otázku odvodů ve vztahu ke sportovním zařízením, na nichž se užívají zvířata. Poslanec Pavel Pešek k danému při projednávání novely uvedl: „*Ze znění, které se nyní dostalo do pozměňujících návrhů, např. zemědělského výboru, a jehož já jsem spoluautorem* [šlo o původní pozměňovací návrh, který se nepromítl do textu zákona, pozn. NSS], *bohužel vyplývá, že zproštění odvodů by se týkalo pouze staveb, které slouží k hospodaření na zemědělských pozemcích, což např. není prasečák apod. To určitě není záměrem tohoto zákona. Proto předkládám formulaci* [jde o vykládaný text § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, pozn. NSS], *která má ujasnit to, co původně navrhovatelé chtěli – nejasnost kolem sportovních zařízení. Tato formulace tomu vyhovuje mnohem lépe.*“ K tomu viz stenoprotokol ze zasedání Poslanecké sněmovny, které se uskutečnilo dne 25. 3. 1999, stenoprotokol je dostupný z www.psp.cz. Nejvyšší správní soud se v podmínkách nynější věci ztotožňuje se žalovaným, že účel stěžovatelovy jízdárny byl sportovně-rekreační, tudíž že jde o sportovní zařízení, na které v souladu § 11 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu dopadá povinnost odvodu.

IV. c) Stěžovatelův požadavek na vyčkání na kolaudaci při ukládání odvodu

[36] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou, že správní orgány měly v posuzované věci vyčkat na kolaudační rozhodnutí, aby mohly při výpočtu výše odvodu vycházet ze skutečného záboru zemědělské půdy.

[37] Stěžovatel se dovolával závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 - 25. V tomto rozsudku je v bodě [25] uvedeno, že orgány ochrany zemědělského půdního fondu musí „*vykládat své zmocnění vyměřit odvod za odnětí půdy v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona tak, aby předešly nežádoucí situaci spočívající v tom, že by došlo k vyměření odvodu i za půdu, které zemědělskému půdnímu fondu odňata nebyla. Byť nelze předjímat všechny myslitelné obměny procesní situace, které při vyměřování odvodu mohou nastat, obecně lze dojít k závěru, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu smí přistoupit k vyměření odvodu za odnětí půdy až ve chvíli, kdy lze předpokládat, že k další úpravě záboru půdy již nedojde. Aby ověřil, zda nastala taková situace, musí jednak postupovat v návaznosti na rozhodnutí podle stavebního*

zákona, po němž již nemá navazovat další procesní postup, který by měl být zakončen individuálním správním aktem podle stavebního zákona, jednak musí vycházet ze skutečného provedení záboru půdy.“

[38] Dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu 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. Souslovím „*pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů*“ mohou být i ty správní akty, které zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“), za rozhodnutí neoznačuje (příkladem může být kolaudační souhlas dle § 122 stavebního zákona). K tomu viz bod [26] citovaného rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012.

[39] K tomu, že správní orgán smí přistoupit k vyměření odvodu za odnětí půdy v návaznosti na rozhodnutí podle stavebního zákona, po němž již nemá navazovat další procesní postup završený individuálním správním aktem, Nejvyšší správní soud v bodě [27] rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012 poznamenal následující. „*Lze odkázat na příklon praxe k vyměřování až po vydání kolaudačního souhlasu* […]. *Posouzení toho, zda má či nemá následovat nějaké další rozhodnutí, však záleží i na okolnostech konkrétního případu, neboť snaha o vyměření odvodu za odnětí půdy až po vydání kolaudačního souhlasu může například narazit na tu skutečnost, že kolaudační souhlas nemusí být pro stavbu vůbec vydán. Nelze-li vydání některého z rozhodnutí vůbec očekávat, anebo je vydání tohoto rozhodnutí pravděpodobné až po nepřiměřeně dlouhé době, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu přistoupit k vyměření v návaznosti na rozhodnutí předchozí, neboť odvod smí být vyměřen jen v takové lhůtě, která dodrží spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem na placení odvodu a ochranou základních práv a svobod.*“

[40] Dle § 122 odst. 1 stavebního zákona mohou být pouze na základě kolaudačního souhlasu užívány stavby, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit. U stavby stěžovatelovy jízdárny se dle územního rozhodnutí počítá s užíváním ze strany členů jezdeckého klubu. Pro tuto stavbu lze proto očekávat vydání kolaudačního souhlasu, budou-li pro to splněny podmínky.

[41] Okolnosti nynější věci však nasvědčují tomu, že vydání kolaudačního souhlasu je pravděpodobné až po nepřiměřené dlouhé době, jak o tom pojednává část rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012 citovaná shora v bodě [39].

[42] V nynější věci stavební povolení nabylo právní moci dne 19. 5. 2011. Správní orgán dne 22. 8. 2011 přerušil řízení o uložení odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Již ke dni 8. 11. 2011 byla stavba v natolik pokročilém stavu zhotovení, že na žádost stěžovatele bylo možno povolit její předčasné užívání, a to rozhodnutím ze dne 8. 11. 2011, č. j. KoNH 3408/2011. Z rozhodnutí o předčasném užívání vyplývá, že objekt jízdárny byl již realizován v rozměrech 48 m × 60,8 m. V uvedeném rozhodnutí o předčasném užívání stavby se dále uvádí, že je „*realizována hala bez opláštění, ocelová konstrukce, střešní konstrukce, v levé části je vybetonovaná podlaha, v jízdárně je podklad z písku, není realizován ochoz a schodiště ani 2. NP*“. Dne 21. 1. 2014 správní orgán stěžovatele vyrozuměl o pokračování v řízení o uložení odvodu. Dne 10. 2. 2014 bylo vydáno prvostupňové správní

rozhodnutí, kterým byl stanoven odvod. V odvolání proti tomuto rozhodnutí stěžovatel uváděl, že je třeba vyčkat kolaudačního souhlasu, který stěžovatel neočekával dříve než 31. 12. 2015. V odvolání stěžovatel odkazoval též na již zmíněné rozhodnutí o předčasném užívání stavby.

[43] Nejvyšší správní soud konstatuje, že již ke dni 8. 11. 2011 byla stavba ve značně pokročilém stavu dokončenosti, který umožňoval předčasné užívání. Ještě více než dva roky od tohoto data bylo řízení o uložení odvodu přerušeno. Správní orgán stěžovateli oznámil jeho pokračování dne 21. 1. 2014. V odvolání stěžovatel konstatoval, že kolaudaci stavby nečeká dříve než 31. 12. 2015, což by znamenalo posečkat s pravomocným vyměřením odvodu minimálně po bezmála další dva roky od podání odvolání. Kolaudaci stavby stěžovatel v konečném důsledku odhadoval nejdříve za více než čtyři roky od zmíněného pokročilého stavu dokončení, který zde byl ke dni 8. 11. 2011. Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný se nacházel v situaci, kdy vydání kolaudačního souhlasu bylo možné pravděpodobně očekávat až po nepřiměřené době. Šlo o případ, kdy bylo možno v souladu se závěry rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012 odvod vyměřit v návaznosti na předešlé rozhodnutí podle stavebního zákona, tj. rozhodnutí o stavebním povolení. Dodat lze, že při ústním jednání před krajským soudem, které se uskutečnilo dne 30. 5. 2016, stěžovatel uvedl, že stavba stále ještě nebyla zkolaudována.

IV. d) Námitka změny stavby před dokončením a skutečný zábor půdy

[44] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že správní orgány a krajský soud měly zohlednit skutečnost, že dle stavebního zákona může před kolaudací dojít ke změně stavby před dokončením. Poukázal na zásadu minimalizace rozsahu odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Skutečný rozsah faktického odnětí je dle jeho názoru definitivně patrný až při kolaudaci stavby.

[45] Změnu stavby před dokončením charakterizuje § 2 odst. 6 stavebního zákona tak, že se jí rozumí „*změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem, nebo autorizovaným inspektorem.*“

[46] Podstatou institutu změny stavby před dokončením je změna původně povoleného stavebního záměru v průběhu jeho realizace či před započetím s jeho realizací, přičemž je ve výsledku realizována jiná stavba, než bylo původně plánováno a povoleno (k tomu srov. komentář k § 118 stavebního zákona in Potěšil L., Roztočil A., Hrůšová K., Lachmann M. *Stavební zákon - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014). Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby.

[47] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012 dospěl k závěru, že vedle nutnosti vycházet ze skutečného provedení záboru půdy musí orgán ochrany zemědělského půdního fondu při vyměření odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu postupovat v návaznosti na správní akt podle stavebního zákona, po němž již nemá navazovat další procesní postup. Šlo o výklad právního řádu, který akcentoval skutečnost, že k záboru půdy může dojít v menším rozsahu, než bylo původně plánováno v územním rozhodnutí nebo stavebním povolení (či správních aktech se shodnými

účinky), jelikož se stavebník může rozhodnout realizovat svůj stavební záměr na menší ploše.

[48] V nynější věci byl odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu stanoven v době, kdy již byla stavba jízdárny (nejpozději ke dni 8. 11. 2011) zbudována v rozměrech 48 m × 60,8 m, tj. nedošlo k žádnému zmenšení stavby oproti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení. Sám stěžovatel v odvolání poukazoval na to, že stavba jízdárny byla realizována v uvedených rozměrech, a poukazoval na rozhodnutí o předběžném užívání stavby. Stěžovatel ani v náznaku v průběhu správního řízení nepoukazoval na to, že by chtěl svůj stavební záměr oproti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení změnit tak, aby jím zasáhl menší plochu půdy.

[49] Jak již bylo výše uvedeno, podstatou změny stavby před dokončením je úprava původně plánovaného stavebního záměru. Z tohoto důvodu se k žádosti o změnu stavby před jejím dokončením přikládá dle § 118 stavebního zákona popis změn a jejich porovnání s povolením stavby a s ověřenou projektovou dokumentací. Pokud by své tvrzení o změně stavby před dokončením mínil stěžovatel vážně, nic mu nebránilo v průběhu budování požádat o změnu stavby před dokončením. Orgánům ochrany zemědělského půdního fondu tak mohl doložit, že podal u stavebního úřadu žádost o změnu stavby před jejím dokončením. Nic takového se však nestalo. Vzhledem k téměř dvouletému přerušení řízení o odvodu měl stěžovatel dostatek času k podání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením. Ve správním řízení se stěžovatel o změně stavby vůbec nezmiňoval, jelikož první tvrzení o možnosti změny stavby před dokončením uvedl až v řízení o žalobě před krajským soudem.

[50] Správní orgány odvod vyměřily za situace, kdy byla stavba jízdárny zbudována v takovém rozsahu, že bylo patrné, že oproti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení nezabere menší plochu. V řízení o odvodu nebyl důvod domnívat se, že v konečném důsledku bude zabráno méně půdy, než dosavadní rozhodnutí podle stavebního zákona předpokládala. Lze jen dodat, že letecký snímek, který stěžovatel při jednání předložil krajskému soudu, plně dokládá, že stavby, pro které byl vydán souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, nebyly zbudovány v menším rozsahu, než jaký je patrný z plánu, který byl součástí žádosti o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Současně je z leteckého snímku patrna úprava ploch, které navazují na nově zhotovené budovy, přičemž tyto plochy odpovídají zpevněným plochám dle plánu. Nejvyšší správní soud tak může shrnout, že i když v době rozhodování správních orgánů nebyl vydán kolaudační souhlas, nebylo pochybností o tom, že stěžovatelův stavební záměr nezasáhne méně půdy, než bylo v územním rozhodnutí či stavebním povolení plánováno. Šlo přitom o situaci, kdy vydání kolaudačního souhlasu bylo pravděpodobné až po nepřiměřeně dlouhé době.

[51] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzením, v jehož rámci stěžovatel dával do souvislosti změnu účelu stavby se změnou stavby před dokončením. Jednak tvrzení o změně stavby před dokončením stěžovatel uplatňoval až v řízení před krajským soudem, tj. v době, kdy stavba byla ve značně pokročilém stavu dokončení, jak vyplývá z leteckých snímků předložených krajskému soudu a též z rozhodnutí o předčasném užívání stavby. Za této situace jistě bylo možno poukazovat na konkrétní plánované změny stavby, což však stěžovatel ani v náznaku neučinil. Tvrzení tak zůstala jen v hypotetické rovině a

skutkově nepodložená. Jednak se krajský soud zabýval účelem stavby, přičemž tvrzení o výcviku tažných koní je nevěrohodné, jelikož stěžovatel sdělil, že nová parkovací místa jsou třeba pro nakládku koní pro převoz. Nejvyšší správní soud souhlasí s pochybnostmi krajského soudu, které vycházejí z toho, že pro výcvik tažných koní není třeba budovat nová parkovací místa. Zajištění nových míst pro parkování by naopak mělo rozumný smysl pro budování jízdárny pro sportovní či rekreační jízdu lidí na koních, čemuž odpovídá i to, že součástí jízdárny má být dle stavebního povolení i klubovna pro členy jezdeckého oddílu.

IV. e) Námitka proti souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu

[52] Stěžovatel namítl, že žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nepodal on sám a žádost za něj nepodala ani žádná osoba oprávněná jej zastupovat. Podpis na žádosti nepatří stěžovatelovu jednateli, ale technikovi dodavatelské společnosti, který stěžovatele není oprávněn zavazovat.

[53] Nejvyšší správní soud považuje za určující, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí o odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Předmětem správního řízení tak bylo zhodnocení, zda je stěžovatel k odvodu povinen, a pokud ano, v jaké výši má být odvod vyměřen.

[54] Dle § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž jsou stavební předpisy.

[55] Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu sloužil jako závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu ve vztahu k územnímu rozhodnutí, jak vyplývá z § 21 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. K tomu, aby mohlo být vydáno územní rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, č. j. KoNH 0322/2011, a posléze stavební povolení navazující na územní rozhodnutí, byl nezbytný souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Jak je patrno z uvedeného územního rozhodnutí, souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu se stal podkladem územního rozhodnutí. V souladu s § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se souhlas s odnětím půdy stal závaznou součástí územního rozhodnutí. Všech devět podmínek stanovených v souhlasu bylo přejato do podmínek pro umístění stavby ve výroku II. bodu 4. územního rozhodnutí. Součástí těchto podmínek bylo i orientační vyčíslení odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

[56] Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, u nějž stěžovatel zpochybňuje, že by žádost o jeho vydání podal on nebo osoba oprávněná stěžovatele zavazovat, byl využit v územním řízení zahájeném na základě stěžovatelovy žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Bez tohoto souhlasu by stěžovatel nemohl obdržet územní rozhodnutí v té podobě, v jaké jej obdržel (vyhovět žádosti o umístění stavby i na pozemcích v zemědělském půdním fondu bylo možno jen při existenci souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu). Současně stěžovatel nemohl v územním řízení dopad souhlasu s odnětím přehlédnout, jelikož podmínky stanovené v souhlasu byly přejaty ve výrokové části územního rozhodnutí do podmínek pro umístění stavby. Proti

územnímu rozhodnutí včetně podmínek pro umístění stavby uvedených ve výroku se stěžovatel mohl bránit v odvolání proti územnímu rozhodnutí. Pokud by šly námitky do podmínek převzatých ze souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, uplatnil by se postup dle § 149 odst. 4 správního řádu, který reguluje situaci, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska.

[57] V nynější věci lze relevantní okolnosti shrnout takto:

- souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 31. 8. 2010, č. j. 148818/2010 40, byl vydán pro stěžovatele, jak z jeho textu jednoznačně vyplývá, a stěžovateli doručen do datové schránky dne 2. 9. 2010,
- tento souhlas byl užit jako závazné stanovisko k územnímu rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, č. j. KoNH 0322/2011, které se týkalo stěžovatelovy stavby, podmínky ze souhlasu byly přejaty do výroku územního rozhodnutí, žádost o vydání územního rozhodnutí podal stěžovatel,
- proti podmínkám v územním rozhodnutí, které vycházely ze souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, se mohl stěžovatel bránit v rámci odvolání proti územnímu rozhodnutí,
- na podkladě územního rozhodnutí stěžovatel zažádal o vydání stavebního povolení,
- při znalosti podmínek souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, které byly přejaty do výroku územního rozhodnutí, se stěžovatel rozhodl stavbu realizovat, přičemž objekt *SO 01 stáje, jízdárnu, přípravnu krmiv a míchárnu* dobudoval ke dni 8. 11. 2011 do té míry, že k této stavbě bylo vydáno rozhodnutí o předčasném užívání stavby.

[58] Za popsaného stavu postrádá relevanci námitka, že žádost o vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nepodal stěžovatel ani osoba oprávněná za něj jednat. Stěžovatel svou námitkou v konečném důsledku zpochybňuje zákonnost samotné existence souhlasu s odnětím půdy. Činí tak ovšem až v návaznosti na řízení o odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v době, kdy takový souhlas byl využit pro řízení dle stavebního zákona a kdy jsou jeho stavby již ve velmi pokročilém stádiu zbudování. Uvedenou námitku proti souhlasu mohl stěžovatel uplatnit v odvolání proti územnímu souhlasu. Právě s ohledem na určující skutečnost, že námitka napadá zákonnost samotné existence souhlasu, který byl využit v řízeních dle stavebního zákona, a popsané okolnosti případu Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelova námitka nemá své místo při přezkumu výsledku řízení o vyměření odvodu.

IV. f) Námitky opožděně uplatněné před krajským soudem

[59] Dále byly v kasační stížnosti uplatněny námitky, že odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu měl být předepsán společnosti TAXENBERG, nikoli stěžovateli, a že při výpočtu výše odvodů správní orgány použily nesprávné znění zákona (stěžovatel tvrdil, že při tomto výpočtu měly být užity právní předpisy ve znění k 31. 12. 2010, nikoli k 15. 3. 2011). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že žalobní námitky, které byly předobrazem uvedených kasačních námitek, byly v řízení před krajským soudem uplatněny opožděně, tj. po lhůtě pro podání žaloby (k tomu srov. § 71 odst. 2 s. ř. s.). Byly totiž uplatněny až při jednání před krajským soudem a nebyly ani rozšířením včas uplatněných žalobních námitek. Námitky uplatněné před krajským soudem včas směřovaly naprosto jiným směrem. Zcela správný je závěr

krajského soudu o opožděnosti námitek, že odvod měl být vyměřen společnosti TAXENBERG a že správní orgány užily při výpočtu výše odvodu nesprávné znění právních předpisů.

[60] Krajský soud se sice *obiter dictum* k uvedeným opožděným žalobním námitkám vyjádřil, z pohledu Nejvyššího správního soudu však není důvod zabývat se věcně kasačními námitkami, jimž nepředchází včas uplatněné žalobní námitky. Podstatné je, že závěr krajského soudu o opožděnosti žalobních námitek je správný.

V. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[62] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu