

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **ACL Technology s. r. o.**, se sídlem Heyrovského 612, Liberec, zastoupen Mgr. Radkem Buršíkem, advokátem se sídlem Hvězdova 1734/2c, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2016, čj. KUKHK-23725/ZP/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 9. 2017, čj. 30 A 110/2016 - 55,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 9. 2017, čj. 30 A 110/2016 - 55, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 5. 8. 2016, čj. KUKHK-23725/ZP/2016, a rozhodnutí Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou, Odboru výstavby a životního prostředí ze dne 2. 6. 2016, čj. OVŽP-16297/2016-2527/2016/Syn, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 26.908 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Radka Buršíka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Rychnov nad Kněžnou, Odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) udělil žalobci dne 11. 2. 2015 souhlas (pod čj. OVŽP-1945/15-29/2015/Syn) s trvalým odnětím ze zemědělského půdního fondu pozemkové parcely č. 5737/1 o výměře 0,1312 ha a části pozemkové parcely č. 5740 o výměře 0,4317 ha, obě druhem pozemku orná půda, v k. ú. Solnice, pro vybudování výrobního závodu pro montáž a skladování výrobků automobilového průmyslu. Za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v celkové výměře 0,5629 ha stanovil žalobci orientační výši odvodu ve výši 4.523.159 Kč. Tento souhlas pojal správní orgán I. stupně jako závazné stanovisko do společného rozhodnutí ze dne 21. 4. 2015 (čj. OVŽP-7231/15-Po, s. z. OVŽP-1510/2015-Po) zahrnujícího územní rozhodnutí pro umístění stavby a stavební povolení pro tuto stavbu (dále též „společné rozhodnutí“).

[2] Žalobce dne 23. 2. 2016 správnímu orgánu I. stupně oznámil, že v projektu došlo ke změně oplocení, což vedlo k navýšení výměry pozemků na současných 0,6712 ha. Tato změna přitom již byla zapracována do zmíněného společného rozhodnutí, aniž by došlo ke změně původního souhlasu s trvalým odnětím pozemků ze zemědělského půdního fondu. Správní orgán I. stupně vydal dne 2. 6. 2016 rozhodnutí čj. OVŽP-16297/2016-2527/2016/Syn, kterým předepsal žalobci dle § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), poplatek za trvalé odnětí zemědělské půdy ve výměře 0,6712 ha ze zemědělského půdního fondu ve výši 5.970.024,60 Kč. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, ve které namítal, že správní orgány sice v řízení ve věci placení odvodu správně postupovaly podle zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015, avšak nesprávně vycházely z právního stavu před novelizací tohoto zákona zákonem č. 41/2015 Sb., a dospěly tak k nesprávné výši odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

[4] Krajský soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a proto žalobu zamítl. Na základě judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že správní orgány správně vycházely z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, tedy při výpočtu výše odvodu aplikovaly právní úpravu účinnou ke dni vydání souhlasu, tj. zákon o ochraně ZPF účinný do 31. 3. 2015.

[5] Soud nepovažoval za důvodnou námitku, že judikaturu Nejvyššího správního soudu nelze na situaci žalobce použít, neboť řešila střet právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 a právní úpravy účinné od 1. 1. 2011. Pravidlo, že při rozhodování o odvodech podle § 11 zákona o ochraně ZPF orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí ve věci vydaného podle zvláštních prvních předpisů, bylo obsaženo již v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb., kterým byla provedena novela účinná od 1. 1. 2011; dnes je toto pravidlo zakotveno přímo v § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Mezi porovnávanými právními

úpravami tak dle soudu neexistuje odlišnost, v jejímž důsledku by nebyl použitelný závěr judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu pojmu „právní stav“ a z toho plynoucí závěr, že při stanovení výše odvodů musí být aplikována právní úprava účinná ke dni udělení souhlasu dle § 9 téhož zákona. Tento závěr přitom nelze uplatnit jen na ty situace, kde by nová právní úprava byla pro účastníka řízení méně výhodná, než úprava účinná ke dni udělení souhlasu.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně aplikoval judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudcích ze dne 22. 5. 2014, čj. 9 As 175/2012 – 25, ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 38/2012 - 30, a ze dne 14. 3. 2016, čj. 2 As 18/2016 - 27, na právně i skutkově odlišný případ stěžovatele a shledal tak stanovení odvodu dle neúčinného právního předpisu postupem po právu. Aplikace nesprávného právního předpisu, tj. zákona o ochraně ZPF ve znění novely č. 402/2010 Sb., vedla ke stanovení odvodu za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu ve výši 5.970.024,60 Kč, ačkoliv při použití správného předpisu, tj. téhož zákona ve znění novely č. 41/2015 Sb., by měl být odvod stanoven ve výši 597.002,46 Kč.

[8] Klíčová je nesprávná interpretace pojmu „právní stav“ soudem a s tím související setrvání na závěrech Nejvyššího správního soudu, které bylo možno aplikovat pouze na řízení ve věci placení odvodů zahájená do 31. 3. 2015, nikoliv již na tato řízení zahájená po 1. 4. 2015.

[9] Ve věci stěžovatele bylo řízení o placení odvodu zahájeno dne 29. 4. 2016, tedy více než rok poté, co již byl účinný zákon o ochraně ZPF ve znění novely č. 41/2015 Sb. Správní orgán však stanovil odvod podle znění právního předpisu, který byl sice účinný v době zahájení řízení o udělení souhlasu o odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, ale v době zahájení řízení o stanovení výše odvodu již zrušený. Na rozdíl od případů, které posuzovala judikatura Nejvyššího správního soudu, kdy střet staré a nové právní úpravy řešila přechodná ustanovení novelizovaného předpisu, v případě stěžovatele bylo pravidlo obsaženo přímo v textu zákonného ustanovení, a stalo se tedy závazným jednak pro správní orgán, který je povinen se jím řídit, a jednak pro účastníka řízení, kterému svědčí princip oprávněného očekávání, že správní orgán bude postupovat v souladu se zákonem. Stěžovatel tak v souladu s judikaturou Ústavního soudu (nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., nebo sp. zn. Pl. ÚS 11/99, č. 44/1999 Sb.) očekával, že pokud bylo řízení o odvodu zahájeno po účinnosti novelizovaného právního předpisu, tohoto předpisu se použije pro stanovení odvodu. Odlišným právním výkladem tak byla významně narušena jeho právní jistota. Činnost správních orgánů je vázána principem zákonnosti a tomu také odpovídá požadavek právní jistoty a předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci.

[10] Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 38/2013 - 30 nesprávně vysvětluje, že nelze zaměňovat pojem „právní stav“ s pojmem „stav právních předpisů“. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud je v rámci správního řízení na jiných místech pojednáváno o pojmu „právní stav“, jako např. v § 75 s. ř. s., je zájmem zákonodárce pod tento pojem subsumovat i faktický stav, resp. znění právních předpisů. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 6 A 85/2000 - 64 a na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2005 - 54.

[11] Stěžovatel dále citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 41/2015 Sb., ze které vyplývá, že § 11 odst. 3 byl do zákona o ochraně ZPF nově vložen mimo jiné z legislativně technických důvodů. Upozornil také na čl. 11 odst. 5 Listiny, dle kterého nelze vybírat daně a poplatky bez zákonné opory. V době nabytí právní moci prvního rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, tj. společného územního rozhodnutí a stavebního povolení dne 28. 4. 2015, byl účinný zákon o ochraně ZPF ve znění zákona č. 41/2015 Sb. Rovněž řízení ve věci placení odvodu bylo zahájeno za účinnosti tohoto předpisu.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření odmítl stěžovatelovo tvrzení o nesprávné interpretaci pojmu „právní stav“ krajským soudem. Uvedl, že právní stav je faktum, které má právní účinek. Tímto faktem se žalovaný zabýval v rámci odvolacího řízení a dospěl k logickému závěru, že odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu byl stanoven v souladu se zákonem. Účelem v souhlasu pravomocně stanovené orientační výše odvodu za trvalý zábor zemědělské půdy je podat závaznou informaci tomu, kdo specifikovanou půdu hodlá odejmout, kolik má zaplatit za trvalý zábor této půdy. Informace je závazná v tom smyslu, že konečná výše odvodu je závislá pouze na realizaci skutečné výměry trvalého záboru zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Konkrétní znění zákona o ochraně ZPF vymezující výpočet tohoto odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v době vydání rozhodnutí o trvalém záboru se vztahuje ústavně konformním výkladem právních předpisů na záměry, které nemají stanovenou orientační výši odvodů závazným stanoviskem příslušného správního orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Zákon o ochraně ZPF byl s účinností od 1. 4. 2015 novelizován zákonem č. 41/2015 Sb., který mimo jiné změnil přílohu tohoto zákona - Sazebník odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Novelizace se zároveň dotkla úpravy placení odvodů v § 11, který zní následovně:

(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.

(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.

(3) Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu (§ 21).
[...]

[16] Pro posouzení věci je podstatný výklad ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, který do zákona nově vtělil pravidlo, jež stanovuje, podle jakého právního stavu se má postupovat při rozhodování o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb. uvádí, že účelem zakotvení tohoto pravidla bylo odstranit „*nejasnosti, které vznikají v důsledku skutečnosti, že od vydání souhlasu podle § 9 do realizace záměru, může uběhnout značný čas. V tom mezidobí se často stává, že situace s právními dopady se změní. Proto stav rozhodný, ze kterého se má vycházet, se musí jasně stanovit.*“ Zákonodárce se tak zjevně snažil o jednoznačné vyřešení situace, kdy v rozmezí mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a realizací záměru, na kterou je vázáno následné rozhodování o odvodu, dojde ke změně právního stavu. Typicky se bude jednat o změnu právní úpravy, resp. odlišné stanovení sazeb v Sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Zákon o ochraně ZPF ve znění účinném před touto novelou totiž řešení této situace nijak neupravoval. Obdobné pravidlo bylo obsaženo (poněkud nevhodně) pouze v přechodných ustanoveních v čl. V bodu 2 zákona č. 402/2010 Sb., který novelizoval zákon o ochraně ZPF s účinností od 1. 1. 2011 (zde bylo uvedeno: „*Při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů*.).

[17] 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. Ustanovení § 11 odst. 3 zároveň výslovně odkazuje na § 21, který nově specifikuje, v jakých případech se souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu považuje za rozhodnutí vydané ve správním řízení: „S*ouhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 je rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu, jehož závaznou součástí*

by se jinak souhlas stal, nebo nemá-li toto povolení formu rozhodnutí.“ 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.

[18] V posuzované věci jsou podstatné následující skutkové okolnosti. Dne 11. 2. 2015 byl stěžovateli vydán souhlas s trvalým odnětím pozemků ze zemědělského půdního fondu, ve kterém byla stanovena orientační výše odvodu 4.523.159 Kč. Tento souhlas se stal součástí společného územního rozhodnutí a stavebního povolení stavby „Závod ACL technology – Solnice – Kvasiny“ ze dne 21. 4. 2015, které nabylo právní moci dne 28. 4. 2015.

[19] Podle stěžovatele měly správní orgány při stanovení výše odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu postupovat dle zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015, resp. vyměřit stěžovateli odvod ve výši 597.002,46 Kč, nikoliv v souladu s předchozím zněním tohoto zákona v částce desetkrát vyšší. Správní orgány a krajský soud naopak dovodily, že výše odvodu má být stanovena podle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Vycházely přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 38/2013 - 30 vztahujících se ovšem k předchozímu znění zákona o ochraně ZPF, účinnému do 31. 3. 2015. Nejvyšší správní soud zde interpretoval výše zmiňované pravidlo stanovené v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb. tak, že „[v] *rozhodnutí o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, rozhodne správní orgán po 1. 1. 2011 v případě, že orientační výše odvodů [§ 9 odst. 6 písm. d), odst. 7 uvedeného zákona] byla stanovena do 31. 12. 2010, podle sazeb rozhodných v době stanovení orientační výše odvodů*.

[20] Jádro sporu tedy spočívá v otázce, jak se má vykládat pojem „právní stav“ ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Konkrétně je nutno posoudit, zda právním stavem ke dni právní moci prvního rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů je také obsah závazného stanoviska (souhlasu dle § 9 zákona o ochraně ZPF), které stanoví orientační výši odvodů, jak v souladu s rozsudkem čj. 7 As 38/2013 – 30 dovodily správní orgány a krajský soud.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že pojem „právní stav“ nelze ztotožňovat pouze se stavem právních předpisů. Obecně se právním stavem rozumí kromě stavu právního řádu (tedy účinných právních předpisů a mezinárodních smluv, které jsou dle čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu), také stav konkrétních právních vztahů. Právním stavem je zcela jistě také obsah existentních rozhodnutí správních orgánů (viz např. *Blažek, T.,Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.:* Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 As 9/2010 - 255). Kasační soud se však neztotožňuje s krajským soudem a správními orgány v tom, že by za právní stav dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF měl být považován také obsah souhlasu s odnětím půdy dle § 9 tohoto zákona.

[22] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF uvádí „*K odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany*

zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle zvláštních právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr." V tomto souhlasu orgán ochrany zemědělského půdního fondu mimo jiné „*vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu*: [§ 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně ZPF]. Podle § 9 odst. 9 tohoto zákona „[v]*ýši odvodů vymezí orgán ochrany zemědělského půdního fondu pouze orientačně. Konečná výše odvodů se stanoví podle § 11.*"

[23] 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.

[24] Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je (pokud na něj navazuje rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu – viz § 21 zákona o ochraně ZPF) závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („*Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*.").

[25] Charakterem závazných stanovisek se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113, ve kterém konstatoval, že *závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*". Dále uvedl, že „[s]*kutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí.*"

[26] Souhlas dle § 9 zákona o ochraně ZPF ve formě závazného stanoviska – kromě toho že umožňuje odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle jiných právních předpisů – také podává informaci, zda odnětí půdy podléhá odvodu a v jaké výši by byl odvod dle aktuální právní úpravy vyměřen. Vymezení výše odvodu je však pouze orientační (viz § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF) a nelze jej proto chápat jako absolutní v tom smyslu, že by nemohla být výše odvodu následně v samostatném rozhodnutí o odvodu dle § 11 zákona o ZPF změněna, typicky v souvislosti s úpravou konkrétní výměry odnímaného pozemku, ale také v souvislosti se změnou právní úpravy.

[27] Je 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. Nejvyšší správní

soud již ve svém rozsudku čj. 9 As 175/2012 - 25 zmínil, že prvotním účelem odvodů za odnětí půdy nemá být plnění státní (a obecní) poklady, ale motivace investorů, aby zemědělskou půdu využívali jen v nezbytně nutných případech.

[28] Vzhledem k tomu, že účinky souhlasu s odnětím půdy se aktivují právní mocí správního rozhodnutí, do kterého je včleněno, neboť až na základě tohoto rozhodnutí může dojít k faktickému odnětí půdy, logicky také cenu za toto odnětí nelze závazně určit dopředu, ale až v návaznosti na toto rozhodnutí, resp. na realizaci záměru. A právě proto zákon v § 11 odst. 3 stanovuje, že pro výši odvodu je rozhodný právní stav ke dni právní moci prvního rozhodnutí ve věci vydaného podle stavebního zákona. Ze smyslu ani textu zákona o ochraně ZPF tak zcela jistě nelze dovodit, že by výše odvodu měla být konzervována podle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu s odnětím půdy, a nemohla by doznat změn v souvislosti s pozdější změnou sazeb odvodů odrážejících aktuální hodnotu zemědělské půdy.

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že obsah souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nelze chápat jako součást právního stavu dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Ač je tento závěr do určité míry v rozporu s rozsudkem tohoto soudu čj. 7 As 38/2013 - 30 a na něj navazujícím rozsudkem čj. 2 As 18/2016 - 27, Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledal důvod pro předložení věci rozšířenému senátu. Odlišný závěr předchozí judikatury totiž nerespektuje závěry usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 75/2009 - 113 týkající se charakteru závazných stanovisek a přiznává souhlasu dle § 9 zákona o ochraně ZPF právní účinky, které mu, coby závaznému stanovisku ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, nepřísluší. V této souvislosti je nutno připomenout stanovisko samotného rozšířeného senátu, že „[p]*okud senáty NSS nevezmou při rozhodování v úvahu právní závěr rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Takové pochybení, byť třebas i opakované, však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li senát právní závěr vyjádřený v rozhodnutí rozšířeného senátu* (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016 - 48, či též rozsudek ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010 - 95). Nyní posuzovaná věc se navíc týká nové právní úpravy, tj. zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015, jenž výslovně upozorňuje na rozdíl mezi souhlasem o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, který je rozhodnutím ve správním řízení, a souhlasem, který představuje závazné stanovisko samo o sobě nevyvolávající právní účinky (§ 21).

[30] Námitka stěžovatele, že odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu byl stanoven nesprávně dle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu, je tedy důvodná. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se stěžovatelem v tom, že správní orgán měl výši odvodu stanovit dle právní úpravy účinné ke dni právní moci společného rozhodnutí zahrnujícího územní rozhodnutí a stavební povolení, tj. podle zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015.

[31] Zbylá argumentace stěžovatele v neprospěch aplikace dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu je však neopodstatněná. Za relevantní v tomto ohledu nelze považovat zejména odkaz na judikaturu ústavního soudu zakotvující obecné pravidlo pro

řešení časového střetu staré a nové právní úpravy, podle něhož od účinnosti nové právní úpravy se i právní vztahy vzniklé podle předchozí právní úpravy řídí novou právní úpravou, oproti tomu vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní úpravou. Toto pravidlo je samozřejmě obecně platné, není však namístě ho aplikovat v případech, kdy sám zákon upravuje, jakým způsobem se mají případné střety staré a nové právní úpravy řešit. V případě § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF se navíc nejedná o pravidlo řešící střet právních úprav, a proto stěžovatelův odkaz na uvedenou judikaturu ústavního soudu není případný.

[32] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by se v případě placení odvodu měla použít pozdější právní úprava, pokud je pro něj příznivější. Odvod za odnětí půdy ze zemědělského pozemkového fondu totiž zcela jistě nemá povahu trestu, jak dovozuje stěžovatel z toho, že negativně dopadá do jeho majetkové sféry. Pak by totiž nesmyslně musely být považovány za trest například i veškeré daně a poplatky. Podle usnesení rozšířeného senátu čj. 4 Afs 210/2014 - 57, na které stěžovatel v této souvislosti odkazuje, lze za trest *sui genesis* považovat daňové penále, jež má samo o sobě povahu daňové sankce, nikoliv jakýkoliv odvod či poplatek.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvním i v druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[34] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat žalobce, neboť se v průběhu celého řízení domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů; naopak žalovaný měl v řízení zájem na zachování rozhodnutí správních orgánů.

[35] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje 3 úkony právní služby spočívající v převzetí věci a přípravě zastoupení, sepsání žaloby a účasti na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3.100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupci

stěžovatele dále náleží cestovné spojené s cestou na jednání před krajským soudem z Prahy do Hradce Králové ve výši 1.426,23 Kč. Zároveň mu náleží náhrada za čas promeškaný v souvislosti s cestou na toho jednání ve výši 6 započatých půlhodin, tedy ve výši 600 Kč (§ 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 12.226 Kč. Vzhledem k tomu, že je zástupce stěžovatele plátcem DPH, zvyšuje se uvedená částka o výši této daně a činí tak celkově 14.794 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 17.794 Kč.

[36] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti, § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], tj. 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Po zohlednění DPH činí odměna advokáta v řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 9.114 Kč.

[37] Žalovaný je proto povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 26.908 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Radka Buršíka.

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

V Brně dne 8. února 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu