

30. 03. 2017

59381/2016-12150



Ing. Marian Jurečka
ministr zemědělství



Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dne 29. 3. 2017
Ministerstvo zemědělství České republiky
dne 10. 4. 2017

29. 03. 2017

V Praze dne

Č.j. 17795/2017-MZE-12151

**MINISTERSTVO
ZEMĚDĚLSTVÍ**

Řešnov 65 17
110 00 Praha 1 - Nové Město
-40-

R o z h o d n u t í

Na základě rozkladu podaného Městem Plánice, IČ: 00255980, Náměstí 180, 340 34 Plánice (dále jako „žadatel“), bylo přezkoumáno rozhodnutí Ministerstva zemědělství, odboru státní správy lesů, myslivosti a rybářství, ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 25RM20845/2016-16231, č. j. 48277/2016-MZE-16231, jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 6. 4. 2016, č. j. ŽP/4371/16, o povolení dočasněho odnětí pozemků plnění funkcí lesa, a na návrh rozkladové komise ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, jsem podle § 152 odst. 1 téhož zákona rozhodl takto:

Podle § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu se výrok č. III rozhodnutí Ministerstva zemědělství, odboru státní správy lesů, myslivosti a rybářství, ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 25RM20845/2016-16231, č. j. 48277/2016-MZE-16231, **z r u š u j e**.

Účastník řízení:

Město Plánice, IČ: 00255980, Náměstí 180, 340 34 Plánice

Odůvodnění

Ministerstvo zemědělství obdrželo dne 14. 10. 2016 rozklad žadatele proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, odboru státní správy lesů, myslivosti a rybářství, ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 25RM20845/2016-16231, č. j. 48277/2016-MZE-16231 (dále jako „napadené rozhodnutí“), jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 správního řádu změněno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 6. 4. 2016, č. j. ŽP/4371/16, o povolení dočasněho odnětí pozemků plnění funkcí lesa. Ministerstvo zemědělství změnilo rozhodnutí krajského úřadu tak, že výrokem č. I povolilo v souladu s § 13 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, dočasné odnětí části uvedených pozemků určených k plnění funkcí lesa, výrokem č. II. stanovilo s odkazem na § 16 odst. 2 písm. f) lesního zákona opatření v zájmu ochrany pozemků, výrokem č. III stanovilo s odkazem na § 17 odst. 1 lesního zákona poplatek za odnětí ve výši 11 305,11 Kč a

výrokem č. IV určilo účinky rozhodnutí ke dni nabytí právní moci (měněného) rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (k 26. 4. 2016).

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí o podaném rozkladu:

Žadatel požádal Krajský úřad Plzeňského kraje s odkazem na § 13 lesního zákona o dočasné odnětí pozemků plnění funkcí lesa žádostí doručenou dne 8. 3. 2016. Konkrétně žádal o odnětí pozemků p. č. 982 a 1060/3 v katastrálním území Plánice o celkové výměře 1,0735 ha na období dvou let (od 2. 3. 2016 do 1. 3. 2018) za účelem výstavby „retenční nádrže Luh“, stavby pro plnění funkce lesa. Přílohou žádosti bylo kladné územní rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 16. 3. 2015, č. j. OVÚP/482/15/Ma, dále stavební povolení, vydané týž úřadem dne 4. 12. 2015, č. j. ŽP/9046/15/Bá, a závazné stanovisko vydané dne 11. 12. 2014 Městským úřadem Klatovy, odborem životního prostředí pod č. j. ŽP/07721/14/KS.

Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 6. 4. 2016, sp. zn. ZN/1886/ŽP/16, č. j. ŽP/4371/16, povolil podle § 13 odst. 1 lesního zákona dočasné odnětí pozemků p. č. 982 a 1060/3 na období od 2. 3. 2016 do 1. 3. 2018 (výrok č. 1), uložil podle § 16 odst. 1 písm. f) lesního zákona opatření v zájmu ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa (dodržovat povinnosti ochrany, uvedené zejména v § 13 lesního zákona; výrok č. 2) a s odkazem na § 17 odst. 2 lesního zákona nepředepsal poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, neboť se v daném případě jedná o dočasné odnětí pro stavbu sloužící hospodaření v lese (výrok č. 3). Krajský úřad v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že žádost byla doložena náležitostmi dle vyhlášky č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, ve znění pozdějších předpisů. Dále zopakoval důvody pro nepředepsání poplatku za odnětí pozemků k plnění funkcí lesa a poukázal na omezení doby trvání dočasného odnětí. Rozhodnutí Krajského úřadu nabylo právní moci dne 26. 4. 2016.

Dne 9. 8. 2016 byl Ministerstvu zemědělství doručen podnět Městského úřadu Klatovy ze dne 4. 8. 2016, č. j. ŽP/07141/16, na přezkum uvedeného rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje. Městský úřad předně upozornil na chybné stanovení doby trvání odnětí, neboť rozhodnutí nemůže stanovit účinky retroaktivně (rozhodnutí bylo vydáno dne 6. 4. 2016, jeho účinky ve výroku č. 1 však byly stanoveny již od 2. 3. 2016). Městský úřad rovněž dovodil, že krajský úřad protiprávně nevyměřil poplatek za odnětí pozemků. Dotčené rozhodnutí řešilo dočasný zábor pro staveniště během výstavby retenční nádrže Luh (jako budoucí stavby sloužící hospodaření v lese) a nebyl tudíž splněn důvod pro nepředepsání poplatku dle § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona, které umožňuje nepředepsání poplatku za stavbu sloužící hospodaření v lese, nikoli však i za dobu zhotovování takové stavby [na rozdíl od jinak formulovaných § 17 odst. 2 písm. b) a c) lesního zákona].

Dopisem ze dne 17. 8. 2016, č. j. ŽP/13189/16, byl Ministerstvu zemědělství předán Krajským úřadem Plzeňského kraje správní spis spolu se stanoviskem k podnětu Městského úřadu Klatovy. Dle názoru krajského úřadu jím vydané rozhodnutí nepůsobí retroaktivně, neboť v době jeho vydání (6. 4. 2016) dotčené pozemky dosud plnily funkce lesa (dosud nebyla zahájena stavební činnost). Nadto je dle § 74 odst. 1 správního řádu rozhodnutí vykonatelné až nabytím právní moci nebo pozdějším dnem. Proto k faktickému odnětí nedošlo před vydáním rozhodnutí. Výrok č. 1 rozhodnutí tudíž nelze považovat za nezákonný. Za nezákonný nelze považovat ani výrok č. 3 uvedeného rozhodnutí, jímž bylo stanoveno, že není vyměřován poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Stavba byla v souladu se stavební dokumentací posouzena jako stavba určená k lesnímu hospodářství, když po dokončení se bude jednat o drobnou vodní plochu podle § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, tj. o pozemek určený k plnění funkcí lesa. Plocha tělesa hráze, včetně technických objektů, může být po dokončení výstavby trvale odňata nebo může

rovněž do budoucna plnit funkce lesa (např. zalesněním) a tím zůstat pozemkem určeným k plnění funkcí lesa. Krajský úřad vyslovil nesouhlas s výkladem § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona, podle něhož by od poplatku byly „osvobozeny“ až dokončené stavby určené k hospodaření v lese, neboť takový výklad odporuje úmyslu zákonodárce (s odkazem na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu lesního zákona). O tom, že pojem *stavba* ve smyslu lesního zákona v sobě zahrnuje i *proces výstavby*, svědčí i pojetí tohoto pojmu ve stavebním zákoně (zákon č. 183/2006 Sb.), jakož i judikatura (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2140/2013). Krajský úřad poukazuje i na absurdní situace, pokud by měly být rozlišovány pojmy *stavba* a *výstavba*, neboť například při výstavbě zařízení pro čištění odpadních vod na lesním pozemku by po dobu výstavby bylo odnětí od poplatku podle § 17 odst. 2 písm. b) lesního zákona osvobozeno, zatímco dokončená stavba by byla trvale odňata za poplatek, nebo v posuzovaném případě by budování stavby pro lesní hospodářství podléhalo poplatku, zatímco již hotová stavba by byla osvobozena s ohledem na § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona. U všech staveb uvedených v § 17 odst. 2 lesního zákona tedy osvobození musí podléhat výstavba i samotná existence stavby.

Ministerstvo zemědělství rozkladem napadeným rozhodnutím změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 6. 4. 2016. Výrokem č. I bylo povoleno dočasné odnětí dotčených pozemků, a to *ode dne, kterým nastávají účinky tohoto rozhodnutí, do 1. 3. 2018*, výrokem č. II byla žadateli uložena s odkazem na § 16 odst. 2 písm. f) lesního zákona další opatření v zájmu ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa, výrokem č. III byl s odkazem na § 17 odst. 1 lesního zákona stanoven poplatek za odnětí ve výši 11 305,11 Kč a výrokem č. IV bylo s odkazem na § 99 odst. 1 správního řádu stanoveno, že účinky rozhodnutí nastávají dnem právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (26. 4. 2016).

Ministerstvo zemědělství dospělo ve vztahu k poplatku za odnětí k závěru, že ustanovení § 17 odst. 2 lesního zákona neodlišuje pojmy *stavba* jako objekt existující a *výstavba* jako stavební činnost směřující ke zhotovení stavby. Podle názoru Ministerstva zemědělství je třeba pojem *stavba sloužící hospodaření v lese*, uvedený v § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona, vykládat tak, že osvobození se musí vztahovat na již existující stavby, neboť dokud není stavba dokončena, nemůže sloužit hospodaření v lese. Proto po dobu výstavby se osvobození podle § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona neuplatní. Ve vztahu k § 17 odst. 2 písm. b) a c) lesního zákona, které osvobozují výstavbu objektů a zařízení, je třeba dle mínění Ministerstva zemědělství odmítnout názor správních orgánů, podle něhož je osvobozen (jen) proces výstavby. Tento termín je nutné chápat jako synonymum pro *rozsáhlou stavbu*. Proto i v případech uvedených v § 17 odst. 2 písm. b) a c) lesního zákona je poplatek předepisován za dobu *zhotovování stavby*, poté je již existující stavba (výstavba), resp. odnětí pozemků určených pro tyto stavby (výstavby) od poplatku osvobozeno. Při odlišném výkladu tohoto pojmu by skutečně docházelo k paradoxním situacím popisovaným krajským úřadem. Tomuto výkladu odpovídá i aplikační praxe, při níž orgány státní správy lesů nejdříve rozhodují o dočasném odnětí po dobu výstavby a následně rozhodují znovu (poté, kdy je stavba dokončena) o odnětí (trvalém či dočasném), a znovu rozhodují o předepsání poplatku. Takovému výkladu pak odpovídá i dlouhodobá praxe zastávaná Ministerstvem zemědělství (a metodické stanovisko ze dne 11. 7. 2014, č. j. 51942/2014-MZE-16231, prezentované Ministerstvem zemědělství orgánům státní správy lesů). Ministerstvo zemědělství rovněž odmítlo poukaz krajského úřadu na narušení práv žadatele nabytých v dobré víře, neboť dobrou víru nelze dovozovat z nezákonného nestanovení poplatku. Nad zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře tedy musí převážet zásada legality.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí se Ministerstvo zemědělství dále vyjádřilo i ke stanovení doby odnětí ve výroku rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje. Názor krajského úřadu, podle něhož fakticky nedošlo k odnětí pozemků před vydáním rozhodnutí, ministerstvo odmítlo, neboť účinky rozhodnutí nemohou působit retroaktivně. Přitom

zdůraznilo, že stanovení dne je rozhodné též pro určení výše poplatku a nelze je tudíž vymezovat zpětně.

Napadené rozhodnutí bylo žadateli doručeno dodáním do jeho datové schránky dne 30. 9. 2016.

Dne 14. 10. 2016 byl Ministerstvu zemědělství doručen rozklad žadatele, jímž se domáhá *zrušení bodu III. výrokové části rozhodnutí Ministerstva zemědělství č. j. 48277/2016-MZE-16231 ze dne 30. 9. 2016, případně zrušení celého tohoto rozhodnutí*. Žadatel odkazuje na právní názor Krajského úřadu Plzeňského kraje, podle něhož přestože ustanovení § 17 odst. 2 lesního zákona užívá pojmů *stavba* i *výstavba*, je třeba ve všech případech vycházet z toho, že od poplatku za odnětí je osvobozena i doba, po níž probíhá stavební činnost směřující ke zhotovení příslušné stavby. Žadatel poukázal na smysl poplatku za odnětí, jenž je ekonomickým nástrojem k ochraně rozlohy (kvantity) pozemků určených k plnění funkcí lesa. Poplatek na žadatele nepřímo působí s cílem omezovat odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa jen na nezbytně nutné případy a v nezbytně nutném rozsahu. Osvobození staveb uvedených v § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona pak má zcela zjevně ekonomicky podpořit ty stavební záměry, které nemají hospodaření v lese vyloučit či omezit, ale mají mu napomoci či je podpořit a nelze je realizovat bez trvalého nebo dočasného odnětí. Předpis poplatku pro dobu samotné výstavby stavby sloužící hospodaření v lese pak základní smysl tohoto osvobození popírá, neboť by se stal jen nástrojem urychlení stavební činnosti a nikoli nástrojem omezujícím samotné odnětí. Je proto nutné toto ustanovení vykládat tak, že osvobozuje *pro účely staveb sloužících hospodaření v lese a nikoli pro existující stavby sloužící pro hospodaření v lese*. Výklad zastávaný Ministerstvem zemědělství by nadto byl jen obtížně aplikovatelným v praxi, neboť je sporné, v jakém okamžiku lze stavbu považovat za existující (zápisem do katastru nemovitostí, vydání kolaudačního souhlasu apod.).

Žadatel dále zpochybnil splnění podmínek pro zkrácené přezkumné řízení. Dle jeho mínění je přezkumné řízení krajním prostředkem tam, kde nezákonnost prověřovaného rozhodnutí je natolik intenzivní, že zájem na odstranění zjištěné nezákonnosti zrušením či změnou přezkoumávaného rozhodnutí zjevně převažuje nad zájmem chránit právní jistotu a dobrou víru účastníků řízení, jak vyplývá z § 97 odst. 2 správního řádu, z § 96 odst. 2 věty druhé správního řádu a z § 94 odst. 4 správního řádu. Pouze takový výklad odpovídá závěrům ~~vyslovovaným~~ Ústavním soudem, který ve svých rozhodnutích opakovaně formuluje právní názor, že zásada ochrany právní jistoty je jedním ze základních atributů právního státu (například nálezy IV. ÚS 34/97). Důsledné vážení právního zájmu na odstranění nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí v porovnání s újmou, která by účastníkům řízení mohla být způsobena na právech nabytých v dobré víře, je nutné zejména v případě tzv. zkráceného přezkumné řízení, v němž se účastníci řízení nemají možnost vyjádřit a dozvídají se o přezkumném řízení až v okamžiku, kdy je toto řízení v prvním stupni již ukončeno vydáním rozhodnutí. Toto popsané vážení právních zájmů nebylo Ministerstvem zemědělství v přezkoumávaném rozhodnutí adekvátně provedeno, resp. je založeno pouze na názoru, podle něhož nezákonné nepředepsání poplatku nemohlo žádné legitimní očekávání vyvolat. To však dle mínění žadatele nepostačí.

Přezkumem napadeného rozhodnutí jsem dospěl k závěru, podle něhož je výrok č. III tohoto rozhodnutí v rozporu se zákonem, a z následujících důvodů jsem jej zrušil:

Předně je nutné uvést, že rozklad byl podán včas (napadené rozhodnutí bylo žadateli doručeno 30. 9. 2016, rozklad byl podán 14. 10. 2016, tedy v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě). Rozklad dále obsahuje veškeré zákonem předepsané náležitosti.

Dále bylo třeba posoudit otázku, zda žadatel napadá celé rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, nebo zda se podaný rozklad vztahuje pouze k výroku č. III tohoto

rozhodnutí, předepisujícího poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Z návrhu petitu rozkladu, jakož i z celé argumentace v něm uvedené, je patrné, že žadateli jde právě o zrušení stanovené poplatkové povinnosti, přičemž zrušení celého napadeného rozhodnutí navrhuje toliko *in eventum*. Vzhledem k tomu, že výrok č. III napadeného rozhodnutí byl shledán za nesouladný se zákonem (srov. dále), je i výrok tohoto rozhodnutí omezen pouze k výroku č. III napadeného rozhodnutí.

Žadatel v rozkladu zpochybnil splnění podmínek pro zkrácené přezkumné řízení.

Podmínky zkráceného přezkumného řízení jsou vymezeny § 98 správního řádu. Zkrácené přezkumné řízení lze provést, *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků a není-li třeba provádění dokazování*. Ministerstvo zemědělství dospělo k závěru, podle něhož Krajský úřad Plzeňského kraje protiprávně nevyměřil poplatek za odnětí dotčených pozemků, což bylo pro ministerstvo zjevné ze spisového materiálu – obsahu rozhodnutí krajského úřadu, takže první podmínka pro zkrácené přezkumné řízení tedy byla splněna (to, zda rozhodnutí skutečně bylo nezákonné, není podmínkou zkráceného přezkumného řízení, podstatné je, že dle mínění správního orgánu prvního stupně nezákonnost byla a byla zjevná). Dle názoru Ministerstva zemědělství nebylo v posuzované věci nutné ani vysvětlení účastníků (to se z povahy věci musí týkat jen doplnění skutkového stavu a nikoli jeho právního hodnocení) ani provádění dokazování. I tyto podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení tedy byly splněny. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45, lze rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení vydat pouze v subjektivní dvouměsíční lhůtě a roční objektivní lhůtě (§ 96 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje bylo vydáno 6. 4. 2016, podnět k zahájení přezkumného řízení obdrželo Ministerstvo zemědělství dne 9. 8. 2016 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 9. 2016, roční objektivní lhůta i dvouměsíční subjektivní lhůta tedy byly zachovány.

Žadatel v rozkladu namítá, že vedení zkráceného přezkumného řízení bylo v rozporu s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu *[Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)].*

Ministerstvo zemědělství změnilo rozhodnutí krajského úřadu tak, že stanovilo účinky odnětí k okamžiku právní moci rozhodnutí krajského úřadu (výrok č. I) s odůvodněním, podle něhož – zjednodušeně řečeno – rozhodnutí o odnětí nemůže působit retroaktivně. Tím však žadateli nemohla vzniknout žádná újma, neboť fakticky nebylo započato s užíváním pozemků před právní mocí rozhodnutí krajského úřadu (což plyne jako nikým zpochybněná skutečnost ze spisového materiálu). Stejně tak tímto opatřením nedošlo k narušení práv nabytých v dobré víře, neboť na samotné existenci oprávnění užívat odňaté pozemky se nic nezměnilo. Obdobně ve vztahu k výroku č. II, jímž byly stanoveny podrobnější opatření v zájmu ochrany pozemků, nedošlo k porušení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, neboť rozhodnutí v podstatě jen reprodukuje povinnosti plynoucí již z lesního zákona. V případě výroku č. III byl sice (nově) stanoven poplatek za odnětí pozemků, dle názoru Ministerstva zemědělství, s nímž se lze ztotožnit, však újma vzniklá žadateli nebyla ve zjevném nepoměru k veřejnému zájmu, a to s ohledem na to, že se stanovením poplatku ani s jeho úhradou není podmíněn vznik oprávnění užívat pozemky pro deklarovaný účel odnětí. Lze souhlasit též s úvahou Ministerstva zemědělství, podle níž předepsáním poplatku nedošlo k narušení práv nabytých žadatelem v dobré víře. Žadatel nepochybně nabyl v dobré víře (a v souladu

se zákonem) právo užívat dotčené pozemky za účelem stavby vodní nádrže, přičemž do tohoto práva Ministerstvo zemědělství svým rozhodnutím prakticky nijak nezasáhlo.

Lze tudíž shrnout, že formální podmínky stanovené správním řádem pro zkrácené přezkumné řízení i pro případnou změnu přezkoumávaného rozhodnutí byly splněny.

Zbývá posoudit druhou žadatelovu námitku, podle níž poplatek za dočasné odnětí pozemků plnění funkcí lesa, stanovený na dobu zhotovení stavby sloužící hospodaření v lese, nebyl předepsán v souladu s lesním zákonem. Dle názoru žadatele (a Krajského úřadu Plzeňského kraje) mělo být i na tuto dobu aplikováno osvobození vymezené v § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona, dle názoru Ministerstva zemědělství se toto osvobození vztahuje až na existující (dokončené) stavby určené k hospodaření v lesích.

Ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona stanoví, že poplatek (za trvalé nebo dočasné odnětí pozemků plnění funkcí lesa) se nepředepisuje, jde-li o odnětí pro *stavby sloužící hospodaření v lese*. Podle § 17 odst. 2 písm. b) a c) lesního zákona je od poplatku „osvobozena“ též *výstavba objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod a výstavba objektů a zařízení potřebných pro jímání a výrobu pitné vody*.

Předně je třeba zdůraznit, že výkladem § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona se dosud nezabývaly správní soudy, resp. v obvyklých zdrojích není dostupné žádné rozhodnutí správních soudů, které by k výkladu a aplikaci tohoto ustanovení vyjadřovalo. Je proto nutné na předloženou otázku hledat odpověď výlučně výkladem dotčených právních předpisů.

Ve Slovníku spisovného jazyka českého, jehož on-line verze je dostupná na <http://ssjc.ujc.cas.cz>, je pojem *stavba* chápán jako označení jak pro *výsledek stavební činnosti*, tak pro *samotnou stavební činnost (stavění)*. Podobně též pojem *výstavba* je chápán jako označení *rozsáhlejší stavby* i jako *činnost (budování, zřizování apod.)*. Je tedy zřejmé, že prostý jazykový výklad odpověď na řešenou otázku neposkytuje.

Samotný lesní zákon užívá oba pojmy na více místech. Zatímco pojem *stavba* je lesním zákonem užíván zjevně ve „statickém“ slova smyslu, tedy jako existující stavba [srov. např. § 4 odst. 5, § 15 odst. 2, § 48a odst. 2 písm. a) apod.], pojem *výstavba* je užíván jak ve smyslu *rozsáhlejší stavby* [§ 16 odst. 2 písm. e)], tak ve smyslu *stavební činnosti* [§ 21 odst. 2 a 3, který hovoří o *provádění výstavby*, § 34, který hovoří o *výstavbě a údržbě*, a konec konců i § 17 odst. 2 písm. b) a c), hovořící o *výstavbě objektů a zařízení*]. V jiných právních předpisech je přitom situace obdobná. Například stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.) užívá pojem *výstavba* prakticky výlučně ve smyslu stavební činnosti (např. § 18 odst. 3, hovořící o *výstavbě a jiných činnostech* a § 105 odst. 2 písm. e), hovořící o *zásadách organizace výstavby* jako součásti ohlášení stavby), zatímco pojem *stavba* chápe jako označení existující stavby. Pro posuzovanou věc může mít význam i zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví odvozy za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (tedy pro případy do jisté míry obdobné jako odnětí pozemků plnění funkcí lesa) a který „osvobození“ od odvodu vymezuje v § 11a. Dotčené ustanovení hovoří převážně o *stavbách* [a pouze v jednom případě o *výstavbě*, a to v § 11a odst. 1 písm. d)]. V této souvislosti je důležité též ustanovení § 11a odst. 1 písm. a), které osvobozuje *stavby drah včetně jejich součástí, je-li stavebníkem a následně vlastníkem stát*. I toto ustanovení tedy počítá s tím, že stavba je po určitou dobu zhotovována, když rozlišuje stavebníka a následného vlastníka.

Z uvedeného tedy lze uzavřít, že právní řád užívá pojmů *stavba* a *výstavba* nejednotně, převažuje však pojetí, podle něhož *stavbou* se rozumí výsledek stavební činnosti, zatímco *výstavbou* samotná stavební činnost (pokud z konkrétního kontextu nevyplývá jinak).

Při výkladu § 17 lesního zákona je však nutné vycházet především z účelu sledovaného existencí poplatku. Na ten správně upozorňuje žadatel, když zdůrazňuje, že účelem poplatku je omezovat odnímání pozemků plnění funkcí lesa na nezbytné minimum. Takový účel je přitom zjevný ze samotné existence poplatku, potvrzuje jej však i důvodová zpráva k vládnímu návrhu lesního zákona (sněmovní tisk č. 1591 I. funkčního období Poslanecké sněmovny): *Předpokládá se, že zavedením poplatku za odnětí se sníží tlak na odnímání lesních pozemků, usměrní se zábor na méně významné pozemky a budou objektivizovány náklady investiční výstavby. Z tohoto účelu pak vychází i „osvobození“ stanovené v § 17 odst. 2. To je nutné vnímat tak, že určité činnosti/výsledky takové činnosti, které jsou – zjednodušeně řečeno – „ve prospěch lesa“ či jiného veřejného zájmu, jsou z hlediska lesního zákona do jisté míry preferovány tím, že s nimi není spojena poplatková povinnost. Jinak řečeno „negativní motivace“, která je spojena s existencí poplatku, se v tomto případě neuplatní, neboť příslušná činnost/výsledek této činnosti je zákonem aprobován jako činnost/výsledek činnosti odpovídající ochraně lesa a konec konců i cíli lesního zákona (srov. § 1 lesního zákona - Účelem tohoto zákona je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.).*

Je proto nutné dospět k závěru, podle něhož by měl „osvobození“ od poplatku podléhat nejen výsledek činnosti, tedy *stavba* (objekt, budova, zařízení apod.), ale též samotné *zhotovení stavby* (výstavba, budování apod.), neboť je-li ve veřejném zájmu (nepřímo potvrzeném existencí osvobození podle § 17 odst. 2 lesního zákona) existence stavby, tím spíše by mělo být osvobození vztaheno i na výstavbu, tedy na činnost směřující k existenci „osvobozené“ a pro les „prospěšné“ stavby. V tomto smyslu je tedy nutné se ztotožnit s názorem žadatele (a Krajského úřadu Plzeňského kraje), že „osvobození“ od poplatku je třeba vztáhnout nejen na existující stavbu [ať již je v § 17 odst. 2 písm. a) označena jako „*stavba*“ nebo v písm. b) a c) jako „*výstavba*“], ale i na stavební činnost směřující ke vzniku stavby.

Uvedený závěr nelze zpochybnit ani případným argumentem, podle něhož předepsání poplatku pro dobu „zhotovování“ stavby sloužící lesnímu hospodářství má stavebníka „motivovat“ k co nejrychlejšímu dokončení stavby a navrácení pozemků plnění funkcí lesa. Předně je třeba zmínit, že stavebně-technické postupy nejsou předmětem úpravy lesního zákona a není to tudíž lesní zákon, který má určovat (třebas nepřímo) dobu výstavby; jedná se o výlučnou záležitost stavebních předpisů. Kromě toho nelze odhlédnout ani od negativního dopadu – vyměřování poplatku za dobu zhotovování stavby by zřejmě vedlo jen k tlaku na urychlování výstavby a s tím spojenému nárůstu rizika zhotovení stavby nekvalitní. Tím by i účel existence osvobození, tedy svým způsobem motivovat k výstavbě staveb prospěšných z hlediska veřejného zájmu, zcela pomínil.

Pro závěr o nesprávnosti předepsání poplatku za dobu zhotovování stavby podle § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona naopak svědčí i zásada, podle níž je nutné preferovat v případě „daňových povinností“ vždy výklad ve prospěch adresáta této povinnosti. Poplatek za odnětí pozemků určených plnění funkcí lesa je svého druhu specifickou daňovou povinností (v tom nejširším slova smyslu), a uplatní se proto na něj čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být daně nebo poplatky ukládány jen na základě zákona. Za všechny lze v této souvislosti odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. US 666/02, podle něhož *za situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius). Proto i kdyby bylo možné připustit, že výklad zaujatý Ministerstvem zemědělství, tedy že osvobození ve smyslu*

§ 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona se týká jen již existující stavby, je výkladem rovněž možným, bylo by třeba upřednostnit řešení „ve prospěch“ žadatele s tím, že poplatek se nemůže uplatnit ani na samotné zhotovování stavby sloužící (v budoucnu) k hospodaření v lese (v posuzovaném případě má navíc dojít ke zhotovení drobná vodní plochy, která je samotným stavebním zákonem chápána jako *jeden z typů pozemku určený k plnění funkcí lesa*).

Ze všech shora uvedených důvodů je třeba považovat výrok č. III napadeného rozhodnutí za odporující § 17 odst. 2 písm. a) lesního zákona a v souladu s § 151 odst. 2 písm. a) správního řádu je namístě tento výrok zrušit.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.
(§ 152 odst. 4 ve spojení s § 91 odst. 1 správního řádu)

Ministr

