



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **J. S.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Zdeňkou Mikovou
sídlem Kalefova 404/15, 293 01 Mladá Boleslav

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 22. 3. 2023, č. j. 064356/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2023, č. j. 064356/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho zástupkyně JUDr. Zdeňky Mikové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Magistrát města Mladá Boleslav (dále jen „orgán ochrany ZPF“) rozhodnutím ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložil žalobci podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) ve výši 10 823 393 Kč. Odvod byl žalobci vyměřen za odnětí půdy na pozemku parc. č. X v katastrálním území X o výměře 0,6314 ha za účelem stavby veřejně přístupné účelové komunikace. Tu původně orgán ochrany ZPF považoval za místní komunikaci, pro kterou se podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF odvody za trvalý zábor zemědělské půdy nestanoví. Na základě rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje jakožto nadřízeného speciálního stavebního úřadu ze dne 15. 6. 2022, č. j. 069799/2022/KUSK-DOP/Jel (dále jen „**rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022**“), a sdělení obce J. V. ze dne 20. 6. 2022 (dále jen „**sdělení obce ze dne 20. 6. 2022**“) však dospěl orgán ochrany ZPF k závěru, že se o místní komunikaci nejedná.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 22. 3. 2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se zcela ztotožnil se závěrem orgánu ochrany ZPF, že žalobcem realizovanou stavbu nelze považovat za místní komunikaci, nýbrž za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zábor zemědělské půdy za účelem realizace takové stavby tudíž podléhá odvodu podle § 11 zákona o ochraně ZPF.
3. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

4. Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné a jeho vydáním správní orgány zjevně zneužily právo. Správní řízení bylo zahájeno v rozporu se zásadou předvídatelnosti práva na základě podnětu osob, které nebyly účastníky řízení (*žalobce má zřejmě na mysli obec J. V. – pozn. soudu*). K zahájení řízení přistoupil orgán ochrany ZPF na základě opravného rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav jakožto speciálního stavebního úřadu ze dne 21. 2. 2022, sp. zn. ODSH 253-280/2022-24/005 (dále jen „**opravné rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022**“), jímž byla v kolaudačním souhlasu ze dne 22. 12. 2020, sp. zn. ODSH 253-280/2020-24/195 (dále jen „**kolaudační souhlas ze dne 22. 12. 2020**“), nahrazena slova „*místní komunikace*“ slovy „*veřejně přístupná účelová komunikace*.“ Opravné rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022 však bylo na základě podnětu žalobce zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022. Důvod pro zahájení řízení tedy nebyl dán a po zrušení opravného rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022 nemohlo být v řízení dále pokračováno.
5. Žalobce dále namítá, že správní orgány rozhodovaly ve věci poté, co původní územní rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav jakožto stavebního úřadu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 3431/2018/SÚ/SiSt (dále jen „**územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018**“), zůstalo nezměněno. Vzhledem k tomu nemohly správní orgány postupovat podle § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Podle žalobce tak správní orgány svými rozhodnutími zasáhly do věci již pravomocně rozhodnuté, aniž by se jakkoliv změnila důkazní situace. Správní orgány

tak postupovaly v rozporu se zásadou předvídatelnosti práva. V této souvislosti upozorňuje, že podle závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF ze dne 30. 1. 2017, č. j. 55867/2016/OPLOO/daze (dále jen „**závazné stanovisko ze dne 30. 1. 2017**“), stavební záměr odvodu nepodléhal.

6. Žalobce rovněž namítá, že řízení bylo stiženo zásadní vadou, neboť správní orgány připustily procesní úkony osoby, která nebyla účastníkem řízení. Tato osoba se v řízení vyjadřovala a dávala dobrozdání bez zjevného oprávnění. V této souvislosti žalobce upozorňuje, že tato osoba profituje z doměření odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF. Podle žalobce tak byla v řízení narušena rovnost účastníků, neboť bylo přihlédnuto k požadavkům obce, která z odvodu získá vlastní prospěch.
7. Žalobce dále upozorňuje, že sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 bylo vydáno po uplynutí lhůty „*obecného promlčení*“, tedy po více než třech letech od vydání územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018. Vzhledem k tomu nemůže být k předmětnému sdělení obce přihlíženo. Za současné situace navíc již došlo k uplynutí propadlé pětileté lhůty podle § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 nabylo právní moci dne 23. 3. 2018. Do 23. 3. 2023 přitom nebylo ve věci vydáno žádné nové rozhodnutí, které by mohlo odůvodnit zahájení řízení o stanovení odvodu.
8. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Zdůrazňuje, že podle § 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o pozemních komunikacích**“) o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací rozhoduje příslušný silniční správní úřad. Takové rozhodnutí však v daném případě nebylo vydáno. Vybudovanou cestu je tak třeba považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která podléhá odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF. Pro určení charakteru komunikace přitom není rozhodné, jak byla stavba označena ze stavebnětechnického hlediska. Z územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 navíc vyplývá, že se jednalo o obslužnou komunikaci, která slouží pouze pro potřeby vlastníků předmětných nemovitostí k propojení s ostatními pozemními komunikacemi. Dále upozorňuje, že změna kategorie nebo třídy pozemní komunikace vyžaduje změnu vlastnických vztahů k dané komunikaci. Žalobce však nepředložil smlouvu o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, na jejímž základě by mělo dojít k převodu vlastnického práva na obec.
9. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které opakovaně zdůraznil, že obec J. V. má ekonomický zájem na stanovení odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF. Podle žalobce nebyl dosud odvolán souhlas obce s převzetím předmětného pozemku. O tom svědčí mj. skutečnost, že obec již převzala vodovody a kanalizace umístěné v předmětném pozemku a bude též přebírat veřejné osvětlení. Dále podotýká, že výstavba záměru byla plánována dlouhodobě, přičemž bylo postupováno zcela v souladu se závazným stanoviskem ze dne 30. 1. 2017 a územním rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018, podle kterého se na stavbu místní komunikace odvody podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF nepředepíše. Pokud měl být stanoven odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF, mělo tak být učiněno nejpozději v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2017. Postup správních orgánů tudíž pokládá žalobce za nepředvídatelný.

III. Posouzení věci soudem

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu

napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.

11. Ačkoliv žalobce požadoval nařídit jednání, soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Povaha pozemní komunikace a vliv na předpis odvodu

12. Jádrem sporu je v posuzované věci stanovení odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF, a to konkrétně za odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. X o výměře 0,6314 ha za účelem stavby pozemní komunikace.
13. ZPF je jednou z hlavních složek životního prostředí, která nenahraditelným způsobem umožňuje zemědělskou výrobu (srov. § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF). Odnětí půdy ze ZPF je tudíž regulováno, a to jednak podmínkou souhlasu orgánu ochrany ZPF podle § 9 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF, jednak ekonomickým nástrojem v podobě odvodu za odnětí půdy ze ZPF podle § 11 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF. Tento odvod plní primárně motivační funkci vůči investorům, aby zemědělskou půdu využívali pro nezemědělské účely jen v nezbytně nutných případech, příp. aby alespoň využívali půdu zemědělsky méně kvalitní. Smyslem nastavení odvodu za odnětí půdy ze ZPF je tedy regulovat realizaci takových záměrů, které vyžadují odnětí půdy ze ZPF. Pro určitý okruh záměrů však zákon o ochraně ZPF stanovuje v § 11a odst. 1 z povinnosti zaplatit odvod výjimku [např. v písm. b) pro stavby místních komunikací, k čemuž směřuje podstata sporu]. Sekundárně pak odvody plní též funkci fiskální, neboť část odvodu je podle § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF příjmem státního rozpočtu, rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25, odst. 37, a ze dne 29. 1. 2021, č. j. 5 As 441/2019-24, odst. 30].
14. Zákon o ochraně ZPF tedy rozlišuje mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 tohoto zákona, ve kterém je mj. *orientačně stanovena výše odvodu*, a vydáním rozhodnutí o povinnosti platit *odvod v konkrétní výši* dle § 11 téhož zákona, které navazuje až na realizaci předmětného záměru (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017-30, č. 3724/2018 Sb. NSS, odst. [23]). Nutno zdůraznit, že ačkoliv se jedná o dva rozdílné úkony orgánu ochrany ZPF, je mezi nimi úzká souvislost. Povinnost zaplatit odvod za odňatou zemědělskou půdu se totiž podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF ukládá osobě, „*které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu.*“ Bez souhlasu s odnětím půdy, který podmiňuje vydání oprávnění k realizaci záměru, tudíž nepřichází uložení povinnosti zaplatit odvod vůbec v úvahu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013-30, č. 3160/2015 Sb. NSS). Neoprávněné užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF je správním přestupkem, za který lze uložit pokutu až do 1 000 000 Kč u fyzických osob a 10 000 000 Kč právnických a podnikajících fyzických osob [srov. § 3 odst. 1 písm. c), § 20 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. a) a § 20a odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ZPF].
15. Shledá-li orgán ochrany ZPF, že zemědělská půda může být ze ZPF odňata, vydá k tomu souhlas ve formě závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“, srov. § 21 odst. 3 zákona o ochraně ZPF).

Tento souhlas – kromě toho, že umožňuje odnětí půdy ze ZPF – podává také informaci o tom, zda odnětí půdy podléhá odvodu a v jaké výši by byl případně odvod dle aktuální právní úpravy vyměřen [srov. § 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně ZPF].

16. Takto vymezená výše odvodu je však podle § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF pouze orientační. Z tohoto důvodu ji nelze považovat za zcela absolutní v tom smyslu, že by nemohla být následně v samostatném rozhodnutí o odvodu dle § 11 zákona o ZPF změněna. K tomu může typicky dojít v souvislosti s úpravou konkrétní výměry odnímaného pozemku, ale také v souvislosti se změnou právní úpravy (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017 - 30, č. 3724/2018 Sb. NSS, odst. [26]). Na druhou stranu, povinnost stanovit orientační výši odvodu již v závazném stanovisku není samoúčelná, neboť účastník řízení se tak předběžně seznamuje s výší odvodu, který bude povinen v souvislosti s realizací své další (stavební) aktivity zaplatit. S ohledem na ochranu právní jistoty účastníka by se proto orientační výše odvodu zásadně neměla lišit od jeho výše, která bude následně stanovena rozhodnutím po zahájení realizace záměru. Jak v této souvislosti vyložil NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013-30, č. 3160/2015 Sb. NSS: „Pokud jde o stanovení konkrétní výše odvodů, není jistě povinnost stanovit ji v závazném stanovisku orientačně, samoúčelná. Zákonodárce blíže nestanovil, jaká má být podoba „orientační výše“ odvodů, z logiky věci však jejím účelem má být seznámit účastníka řízení s výší odvodů, v jaké bude povinen je, v souvislosti s realizací své další aktivity, např. stavební, odvést. Orientační výše odvodů by se proto v zásadě neměla lišit od jejich výše, která bude stanovena rozhodnutím v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. Může se lišit např. v důsledku upřesnění výměry půdy, která bude na základě pravomocného rozhodnutí podle stavebního zákona nakonec vyjmuta ze ZPF apod.“ Smyslem sdělení orientační výše odvodu je tedy poskytnout tomu, kdo hodlá odejmout zemědělskou půdu ze ZPF, určitou kvalifikovanou informaci o tom, kolik jej odnětí zemědělské půdy takříkajíc „bude stát“. Jde o informaci ve své podstatě závaznou, závislou již jen na skutečném rozsahu odnětí v případě, že k němu dojde, fixovanou však co do výše ceny za odňatou jednotku půdy. (srov. též rozsudek NSS 14. 3. 2016, č. j. 2 As 18/2016 - 27, odst. [11]).
17. Konečná výše odvodu se stanoví až rozhodnutím orgánu ochrany ZPF podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF po zahájení realizace záměru, tedy *faktickém záboru* půdy, a to na základě přílohy k tomuto zákonu, která obsahuje sazebník odvodu za odnětí půdy ze ZPF (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25, ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013-30, č. 3160/2015 Sb. NSS, a ze dne 29. 1. 2021, č. j. 5 As 441/2019-24, odst. [31]). Při rozhodování o odvodech přitom orgán ochrany ZPF vychází podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF z právního stavu ke dni nabytí právní účinnosti prvního povolenacího aktu vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017-30, č. 3724/2018 Sb. NSS, odst. [28]).
18. V nyní posuzované věci bylo takovým povolenacím aktem územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018, které nabylo právní moci dne 23. 3. 2018. Předmětem tohoto rozhodnutí bylo umístění technické infrastruktury k obytnému souboru *P. V.*, jejíž součástí byl mj. stavební objekt SO.01 *místní komunikace a parkoviště* na tehdejší pozemku parc. č. X. Podkladovým aktem pro vydání územního rozhodnutí bylo závazné stanovisko ze dne 30. 1. 2017, jímž byl udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF na pozemku parc. č. X o výměře odnětí 0,264 ha za účelem výstavby *místní komunikace*. Podle závazného stanoviska neměl být na stavbu místní komunikace podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF předepsán odvod. Daná podmínka byla následně převzata též do výrokové části územního rozhodnutí

(viz výrok II, podmínku č. 2.3). Správní orgány i žalobce tak v okamžiku vydání územního rozhodnutí vycházeli z toho, že v budoucnu nebude záměr podléhat odvodu za odnětí půdy ze ZPF, neboť jej považovaly za stavbu místní komunikace [srov. § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF]. Jako místní komunikaci následně Magistrát města Mladá Boleslav jakožto speciální stavební úřad záměr povolil i zkolaudoval (viz stavební povolení ze dne 23. 4. 2019, č. j. ODSH 253-280/2019-24/029, a kolaudační souhlas ze dne 22. 12. 2020). Na základě projektové dokumentace považovala daný záměr za místní komunikaci zpočátku též obec J. V., která přislíbila, že po dokončení realizace stavby ji dle „*smlouvy, která bude odsouhlasena zastupitelstvem*“, převezme do vlastnictví (viz potvrzení obce J. V. ze dne 21. 11. 2016, č. j. 21/11/2016).

19. Tento závěr však správní orgány po více jak dvou letech přehodnotily. Jak plyne ze správního spisu, obec J. V. vyřadila pozemek parc. č. X z pasportu místních komunikací, neboť ještě před zahájením výstavby byl daný pozemek prodán fyzickým osobám, a proto by se dle obce mělo jednat o účelovou komunikaci (viz oznámení obce J. V. ze dne 5. 1. 2022). Magistrát města Mladá Boleslav jakožto speciální stavební úřad na to reagoval vydáním opravného rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022, jímž v kolaudačním souhlasu ze dne 22. 12. 2020 nahradil slova „*místní komunikace*“ slovy „*veřejně přístupná účelová komunikace*“. Opravné rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022 bylo následně rozhodnutím krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 v přezkumném řízení zrušeno s odůvodněním, že provedená oprava nepředstavovala zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení rozhodnutí ve smyslu § 70 správního řádu. Krajský úřad nicméně zároveň podotkl, že stavba dosud nebyla zařazena mezi místní komunikace, přičemž pouhé označení záměru stavebníkem z ní takovou komunikací nečiní; do té doby je stavba „*pozemní komunikací nezařazenou, tedy účelovou komunikací*“. Obec J. V. dále orgánu ochrany ZPF oznámila, že již požádala příslušný silniční správní úřad o změnu daného pozemku na „*víceúčelovou komunikaci*“ (viz sdělení obce ze dne 20. 6. 2022).
20. Právě na základě těchto podkladů – tedy rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 – orgán ochrany ZPF a posléze i žalovaný shledali, že k odnětí půdy ze ZPF nedošlo za účelem výstavby místní komunikace, nýbrž komunikace účelové, a proto se na něj neuplatní výjimka dle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF, ale je třeba jej podrobit odvodu dle § 11 odst. 2 téhož zákona. V důsledku toho byla žalobci uložena povinnost zaplatit odvod ve výši 10 823 393 Kč.
21. Soud přisvědčuje podstatě žalobcovy námitky, že tato změna v závěru správních orgánů představuje vůči němu nepředvídatelný postup v rozporu s legitimním očekáváním.
22. Předně je nutno zdůraznit, že žalobce od právní moci územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 povolený záměr nijak neměnil, ani neusiloval o změnu účelu využití dané plochy. Stavba byla od počátku vyprojektována, povolena a kolaudována jako *místní komunikace*. Nadto nenastala ani žádná skutečnost předvídaná v § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Za daných okolností tedy žalobce mohl legitimně spoléhat na to, že stanovisko orgánu ochrany ZPF zůstane neměnné, tedy že v souvislosti s realizací záměru nebude muset vynakládat nezanedbatelné finanční prostředky v podobě odvodu podle § 11 zákona o ochraně ZPF. V kontextu uvedeného lze mít za věrohodné jeho tvrzení, že do svých plánů na financování developerského projektu P. V. před zahájením jeho faktické realizace nezahrnul náklady spojené s platbou za odvod zemědělské půdy.

23. Za tohoto nezměného skutkového stavu však správní orgány dospěly ohledně povahy realizovaného záměru během několika let ke dvěma diametrálně odlišným závěrům: Zatímco při udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF považovaly záměr za *místní komunikaci* ve smyslu § 6 zákona o pozemních komunikacích, při uložení povinnosti zaplatit odvod již tentýž záměr vyhodnotily jako *účelovou komunikaci* podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Posouzení povahy záměru přitom představovalo pro orgán ochrany ZPF předběžnou otázku (srov. § 57 odst. 1 správního řádu), jejíž zodpovězení mělo zcela zásadní vliv na stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF: Pokud by totiž správní orgány nadále považovaly záměr za *místní komunikaci* – jako tomu bylo ve fázi udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF – nemohly by ke stanovení odvodu vůbec přistoupit [srov. § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF]. Nicméně v případě vyhodnocení záměru jako odnětí půdy za účelem realizace *účelové komunikace* [která zároveň neslouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků; srov. § 11a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF] je splněna podmínka ke stanovení odvodu ve výši určené v závislosti na bonitě odňaté zemědělské půdy dle přílohy k zákonu o ochraně ZPF – a právě k tomuto vyhodnocení se správní orgány začaly přichylovat zhruba od ledna 2022 a nakonec je na něm založeno i napadené rozhodnutí.
24. Tento zcela zásadní obrat v hodnocení povahy záměru však správní orgány dostatečně neodůvodnily. Závěr o tom, že žalobcův záměr je ve skutečnosti účelovou komunikací, totiž žalovaný i orgán ochrany ZPF pouze převzali z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce ze dne 20. 6. 2022. Dle soudu však ani jeden z těchto podkladů neposkytuje pro daný závěr dostatečnou oporu.
25. Pokud jde o rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022, tak jeho výrokem bylo zrušeno opravné rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022, jímž se v kolaudačním souhlasu ze dne 22. 12. 2020 nahrazovala slova „*místní komunikace*“ slovy „*veřejně přístupná účelová komunikace*“ (srov. odst. [19] výše). Jinak řečeno, rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 odkládilo opravný akt, který konstatoval mylnost označení určité komunikace jako místní. V případě takového zrušení by se tedy měl „obnovit“ režim před vydáním opravného aktu, tj. že při kolaudaci záměru bylo o komunikaci uvažováno jako o místní. Již jen z tohoto hlediska je poněkud nelogické dovozovat z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 oporu pro závěr, že jde o komunikaci účelovou. Soud samozřejmě nepřehlídí, že v odůvodnění téhož rozhodnutí bylo současně konstatováno, že dokud stavba nebyla zařazenou mezi místní komunikace, jde o „*pozemní komunikaci nezařazenou, tedy účelovou komunikaci*“, nicméně tato úvaha byla učiněna pouze nad rámec nutného odůvodnění, že provedená oprava v kolaudačním souhlasu ze dne 22. 12. 2020 nepředstavovala zřejmou nesprávnost dle § 70 správního řádu. Tato úvaha je navíc ve své podstatě chybná. Je sice pravdou, že k právní kategorizaci určité komunikace jako místní dochází skutečně až právní mocí rozhodnutí silničního správního úřadu podle § 3 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 4. 2010, sp. zn. 22 Co 129/2010, R 54/2011 civ.), to však bez dalšího neznamená, že by bylo možno zcela přehlížet okolnosti týkající se faktického vzniku dané komunikace. Pokud totiž nově budovaná pozemní komunikace byla vyprojektována, povolena a kolaudována jako místní komunikace a jen dosud nebylo rozhodnuto o jejím zařazení do dané kategorie, tak to automaticky neznamená, že na tuto „nezařazenou“ komunikaci je třeba hledět jako na účelovou (srov. Černín, K. § 3 *Zařazování do kategorií a tříd*. In: Černínová, M. Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*, Wolters Kluwer, Dostupné v systému ASPI). Rovněž je pravdou, že vlastníkem místní komunikace musí být vždy obec (srov. § 9 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích), na jejímž území se tato komunikace nachází. V daném případě přitom obec J. V. vlastníkem komunikace není a ani mezi ní a žalobcem nedošlo k uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k předmětné pozemní komunikaci ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Navzdory tomu však opět nelze přehlížet, že předmětná komunikace byla od samého počátku projektována jako komunikace místní, přičemž obec J. V. se ještě v roce 2016 stavěla pozitivně k možnosti jejího převzetí do svého vlastnictví (viz potvrzení obce J. V. ze dne 21. 11. 2016, č. j. 21/11/2016). Vůli stát se vlastníkem předmětné komunikace po jejím dokončení pak obec s konečnou platností nevyloučila ani na jednání zastupitelstva konaném dne 27. 5. 2020 (viz zápis z tohoto zasedání, podle kterého zastupitelstvo neschválilo „převod pozemků na obec v současné době, kdy se bude teprve stavět“ – důraz dodán soudem). Závěr krajského úřadu, že je třeba danou stavbu považovat za účelovou komunikaci, tak byl minimálně předčasný.

26. Pokud jde o sdělení obce ze dne 20. 6. 2022, ani z něj nelze jednoznačně dovodit, zda je daná stavba ve skutečnosti komunikací místní či účelovou. V předmětném sdělení obec pouze konstatovala, že komunikaci nemůže zařadit „do pasportu místních komunikací, jelikož je tato komunikace v majetku 24 fyzických osob,“ přičemž již požádala příslušný silniční správní úřad o změnu daného pozemku na „víceúčelovou komunikaci.“ Stavba pozemní komunikace je samostatnou věcí v právním smyslu, jež netvoří součást pozemku, na němž je vybudována (srov. § 9 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005). Není proto vyloučeno, aby vlastníkem komunikace a pozemku byly odlišné subjekty. Pouhá skutečnost, že vlastníkem pozemku parc. č. X se v mezidobí stalo několik fyzických a právnických osob (viz výpis z katastru nemovitostí založený ve správním spise) tak nebrání tomu, aby komunikace na něm vybudovaná byla převedena do vlastnictví obce a zařazena mezi místní komunikace. V této souvislosti je opět nutno připomenout, že právě k tomuto užití – tedy jako místní komunikace – byla předmětná komunikace od počátku projektována a v tomto duchu bylo k projektu přistupováno jak v době vydání závazného stanovisko ze dne 30. 1. 2017 (jímž byl udělen souhlas s odnětím ze ZPF), tak i v době vydání územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 (v jehož podmínkách bylo deklarováno, že se odvod za odnětí nepředepíše). Není proto udržitelné, aby žalovaný a orgán ochrany ZPF jen na základě nevyjasněných vztahů mezi žalobcem a obcí J. V. tak zásadně překvalifikovaly svůj původní závěr o předpisu odvodu za odnětí zemědělské půdy.
27. Nelze navíc přehlédnout, že k vyměření odvodu přistoupil orgán ochrany ZPF v rozsahu (0,6314 ha), který podstatně přesahoval výměru půdy odňaté ze ZPF na základě závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017 (0,264 ha). V této souvislosti je třeba odkázat též na nesrovnalosti v mapových podkladech založených ve správním spise: Zábor půdy označený ve výkresu č. C.4 z června 2015, ze kterého vycházel orgán ochrany ZPF při udělení souhlasu s odnětí půdy ze ZPF, se totiž podstatně liší od celkové výměry a tvaru pozemku, na němž byla stavba realizována. Není tak vůbec zřejmé, zda byl splněn základní předpoklad pro uložení povinnosti zaplatit odvod, tedy že byl ve vztahu k tomuto záboru zemědělské půdy předem vysloven souhlas orgánu ZPF podle § 9 zákona o ochraně ZPF.
28. Soud proto shledal, že správní orgány tímto postupem nepřipustně v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu zasáhly do právní jistoty žalobce, který po vydání územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 (resp. závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017) legitimně očekával, že mu v souvislosti s realizací záměru nebude žádný odvod stanoven. Tento zásah, resp. obrat v hodnocení povahy komunikace, za účelem jejíž výstavby došlo k záboru ZPF, přitom

správní orgány dostatečně neodůvodnily (např. změnou právní úpravy, viz odst. [15] a [16] výše).

Ostatní žalobní body

29. Soud se dále vyjádří ke zbývajícím žalobním bodům, které důvodné neshledal:
30. Ačkoliv soud přisvědčil klíčové žalobní námitce o nepředvídatelném postupu žalovaného a orgánu ochrany ZPF (viz odst. odst. [21] a [28]), tak zároveň nemůže zcela souhlasit s její částí argumentující porušením zásady *rei administratae*, konkrétně že by došlo k zásahu do věci pravomocně rozhodnuté územním rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018, jehož podkladem bylo závazné stanovisko ze dne 30. 1. 2017. Jak soud již vysvětlil, souhlas s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 zákona o ochraně ZPF, který je podkladem pro vydání oprávnění k záměru (zde územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018), a rozhodnutí o povinnosti zaplatit odvod za toto odnětí podle § 11 téhož zákona spolu sice úzce souvisejí, nelze je však navzájem zaměňovat či směšovat (viz odst. [14] tohoto rozsudku). Odnětí zemědělské půdy ze ZPF totiž představuje samostatný předmět řízení (resp. integrovaný do řízení územního), který je pouhým předpokladem pro následné stanovení výše konkrétního odvodu. O stanovení odvodu tedy nebylo před vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí pravomocně rozhodnuto. Neobstojí proto tvrzení žalobce, že správní orgány zasáhly do věci již pravomocně rozhodnuté, tedy že nerespektovaly překážku *rei administratae* (srov. § 48 odst. 2 správního řádu). Jinak je tomu samozřejmě se zásahem do žalobcova legitimního očekávání, které mu bylo pravomocným rozhodnutím založeno, k tomu se však soud podrobně vyjádřil již v předchozích odstavcích.
31. Řízení o stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF je vedeno z moci úřední. Není přitom rozhodné, zda orgán ochrany ZPF toto řízení zahájí na základě poznatků z vlastní úřední činnosti, oznámení povinné osoby [§ 11 odst. 4 písm. b) zákona o ochraně ZPF] či podnětu jiného subjektu (srov. § 42 správního řádu). Při samotném zahájení řízení tudíž orgán ochrany ZPF nijak nepochybil.
32. Argumentoval-li žalobce tím, že správní orgány připustily procesní úkony osoby, která nebyla účastníkem řízení, soud konstatuje, že podkladem pro vydání rozhodnutí může být prakticky cokoliv, co má určitou vypovídací hodnotu a může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem (srov. § 51 odst. 1 správního řádu). Pouhá skutečnost, že správní orgány vycházely z podkladů předložených obcí J. V., na jejíž území se stavba nachází, tudíž nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že jistě nelze zcela vyloučit, že obec J. V. přehodnotila své stanovisko s vidinou získání podílu na odvodu do obecního příjmu (srov. § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF). Z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí však nevyplývá ani náznak toho, že by ke stanovení odvodu orgán ochrany ZPF přistoupil z důvodu naplnění fiskálních zájmů obce, nikoliv z důvodu samotné ochrany ZPF.
33. Lichá je rovněž námitka, že sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 bylo vydáno po uplynutí lhůty „*obecného promlčení, tedy po uplynutí třech let od vydání rozhodnutí ve věci samé*“. Soudu není zcela zřejmé, kam žalobce touto námitkou směřoval, neboť na předložení podkladů pro vydání rozhodnutí se žádná promlčení lhůta nevztahuje, a už vůbec ne tříletá *promlčecí* doba ve smyslu § 629 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, která se stanovením odvodu za odnětí půdy ze ZPF vůbec nesouvisí. Měl-li snad žalobce na mysli tříletou *prekluzivní* lhůtu ve smyslu § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), ani ta se při stanovení odvodu za odnětí půdy

ze ZPF neužije (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 378/2021-34, odst. 25 a 26). K uplynutí desetileté prekluzivní lhůty dle § 148 odst. 5 daňového řádu, který se při stanovení odvodu použije na základě *analogie iuris*, pak v daném případě zjevně nedošlo (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018-28, odst. 38 a 39, a ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 378/2021-34, odst. 24 a 28). V posuzované věci se neaplikuje ani § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF, a proto není důvodná ani námitka týkající se uplynutí pětileté lhůty ode dne nabytí právní moci územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018.

34. Pokud jde o žalobcem navržené listinné důkazy (kupní smlouva mezi žalobcem a společností Vodovody a kanalizace Mladá Boleslav, a. s. ze dne 29. 3. 2023, smlouva o zřízení služebnosti inženýrské sítě uzavřená mezi zmiňovanou společností a obcí J. V. ze dne 15. 5. 2023, darovací smlouva mezi žalobcem a obcí J. V. ze dne 14. 4. 2023 ohledně gravitační splaškové kanalizace), ty soud neprovedl, neboť mu z žalobních tvrzení není zřejmé, jakou skutečnost související s předmětem napadeného rozhodnutí by tyto listiny měly prokazovat.

IV. Závěr a náklady řízení

35. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že ze strany správních orgánů došlo k porušení legitimního očekávání, které žalobci ve vztahu k možnosti budoucích odvodů za odnětí zemědělské půdy vzniklo na základě územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 (resp. podmiňujícího závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017), v němž byla sdělena závazná informace ve smyslu § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF, že za schválené odnětí zemědělské půdy nebude odvod předepisován. Následný názorový obrat v tomto hodnocení správní orgány dostatečně neodůvodnily a jimi shromážděné podklady k tomu neposkytují dostatečnou oporu. Z tohoto důvodu soud napadené rozhodnutí zrušil pro pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Současně soud vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (viz zejména odst. [21] až [28] tohoto rozsudku).
36. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 15 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 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 dále náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).
37. Úspěšnému žalobci zpravidla náleží též náhrada nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, třebaže s tímto návrhem věcně neuspěje (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018-45, odst. 29, a Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61). V daném případě však soud tuto náhradu žalobci nepřiznal, neboť návrh byl odůvodněn zcela nekonkrétně, což logicky předurčilo jeho zamítnutí.

Náklady vynaložené na podání takového návrhu soud proto nepovažuje za důvodně vynaložené (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015-62, odst. [61], či usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2023, č. j. 51 A 25/2020-35, odst. [10])

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 14. listopadu 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu