



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 a 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, a rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo, 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 23 570 Kč, a to k rukám jeho zástupkyně JUDr. Zdeňky Mikové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda měla být žalobci uložena povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o ochraně ZPF“).
2. 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“), stanovil žalobci odvod ve výši 10 823 393 Kč, a to za trvalé odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. XA v katastrálním území Jizerní Vtelno o výměře 0,6314 ha za účelem stavby veřejně přístupné účelové komunikace. Orgán ochrany ZPF původně považoval tuto cestu 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 Jizerní Vtelno ze dne 20. 6. 2022 (dále jen „**sdělení obce ze dne 20. 6. 2022**“) nicméně dospěl orgán ochrany ZPF k závěru, že se nejedná o místní komunikaci, nýbrž o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podléhající odvodu za odnětí ze ZPF. Podle orgánu ochrany ZPF tak došlo ke změně využití plochy (místní komunikace) na účel využití, pro který se stavují odvody (veřejně přístupná účelová komunikace). K této změně přitom došlo v souladu s § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF do 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, jehož závaznou součástí se stal souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, tedy do 23. 3. 2023.
3. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 3. 2023, č. j. 064356/2022/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se zcela ztotožnil se závěrem orgánu ochrany ZPF, že zábor zemědělské půdy za účelem výstavby účelové komunikace podléhá odvodu podle § 11 zákona o ochraně ZPF. Žalovaný připustil, že mu nepřísluší posuzovat náležitosti místní komunikace, neboť to nespadá do jeho kompetence. Z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 nicméně vyplývá, že o zařazení cesty do kategorie místních komunikací nebylo dosud rozhodnuto, a proto se stále jedná o „*komunikaci nezařazenou, tedy účelovou komunikaci*“.
4. 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

5. 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 Jizerní Vtelno – 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.

6. 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.
7. Žalobce rovněž namítá, že řízení bylo stíženo zásadní vadou, neboť správní orgány připustily procesní úkony osoby (obce Jizerní Vtelno), 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.
8. 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.
9. 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 proto 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.
10. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které opakovaně zdůraznil, že obec Jizerní Vtelno 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 odvozy 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. Žalobce tak pokládá postup správních orgánů za nepředvídatelný.

III. Dosavadní průběh soudního řízení

11. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023-66 (dále jen „první rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud shledal, že správní orgány předepsání odvodů za odnětí půdy ze ZPF dostatečně neodůvodnily. Správní orgány vyměřením odvodů porušily legitimní očekávání žalobce, které mu ve vztahu k možnosti budoucích odvodů za odnětí zemědělské půdy vzniklo na základě územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 (resp. závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017), v němž byla žalobci sdělena závazná informace ve smyslu § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF, že za schválené odnětí zemědělské půdy nebude odvod předepisován. Následný názorový obrat, že k odnětí půdy ze ZPF nedošlo za účelem výstavby místní komunikace [záměr podléhající výjimce ze stanovení odvodů dle § 11 odst. 1 písm. b)], ale komunikace účelové (záměr podléhající odvodu), správní orgány dostatečně neodůvodnily, přičemž jimi shromážděné podklady k tomuto závěru neposkytují dostatečnou oporu.
12. První rozsudek však byl na základě kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 6. 2024, č. j. 4 As 383/2023-23 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“). Dle NSS žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že k vyměření odvodů za odnětí půdy ze ZPF přistoupil na základě posouzení vysloveného v rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022, že do doby, než bude případně rozhodnuto o zařazení komunikace mezi místní komunikace, se jedná o komunikaci nezařazenou, tedy účelovou komunikaci. NSS proto shledal, že napadené rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností, neboť je z něj *„zřejmé, jaké důvody jej vedly k vyměření odvodů za odnětí půdy ze ZPF, resp. ke změně v posouzení otázky odvodů za odnětí ze ZPF oproti závaznému stanovisku ze dne 30. 1. 2017“*. Zároveň NSS dodal, že otázka zákonnosti závěru, že stavební záměr realizovaný žalobcem není místní komunikací, představuje již samotné věcné posouzení, ke kterému přistoupí až krajský soud v dalším řízení.

IV. Další průběh soudního řízení

13. Soud po vrácení věci k dalšímu řízení nařídil k projednání věci samé ústní jednání, při kterém účastníci setrvali na svých stanoviscích.
- 14.
15. Soud při jednání doplnil nad rámec správního spisu dokazování listinami, které v průběhu řízení předložil žalobce, a to:
 - kupní smlouvou uzavřenou mezi žalobcem jakožto prodávajícím a společností Vodovody a kanalizace Mladá Boleslav, a. s. (dále jen „VAK“) jakožto kupující ze dne 15. 5. 2023, jejíž předmětem byl vodovodní řad přes pozemky parc. č. XB, XA a XC;

- smlouvou o zřízení služebnosti inženýrské sítě uzavřenou mezi obcí Jizerní Vtelno jakožto povinnou a VAK jakožto oprávněnou ze dne 29. 3. 2023 k vodovodnímu řadu;
- darovací smlouvou mezi žalobcem jakožto dárce a obcí Jizerní Vtelno jakožto obdarovanou ze dne 14. 4. 2023, jejíž předmětem je gravitační splaškové kanalizace;
- listinou označenou jako *příslib* ze dne 5. 6. 2014, v níž se tehdejší starosta obce Jizerní Vtelno zavázal poskytnout žalobci při realizaci stavebního záměru spolupráci s tím, že obec „převezme nově vzniklou místní komunikaci a její příslušenství“;
- listinu označenou jako *vyjádření zastupitelů* obce Jizerní Vtelno ze dne 17. 3. 2024, podle které jsou zastupitelé ochotni se s obyvateli lokality Pod Vodojemem domluvit na převzetí komunikace, osvětlení a veřejného prostranství „za jednorázový dar ve výši 7 000 000 Kč a na základě smlouvy“ s tím, že „by obec zrušila kasační stížnost, kterou podal“ žalovaný;
- kupní smlouvou ze dne 15. 9. 2020 uzavřenou mezi žalobcem (coby prodávajícím) a P. S. a P. S. Š. (coby kupujícími) na prodej pozemku parc. č. XD
- vnitřním sdělením žalovaného ze dne 18. 12. 2023.

Ke konkrétním skutkovým závěrům plynoucím z uvedených důkazů se soud vyjádří až v souvislosti s vypořádáním příslušných žalobních bodů.

V. Posouzení věci soudem

16. 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. Při posouzení věci byl soud rovněž vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
17. Soud je při dalším projednání věci vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nutno ovšem připomenout, že zrušující rozsudek NSS se od prvního rozsudku lišil pouze ve vztahu k hodnocení přezkoumatelnosti (viz odst. 12 výše), nevyslovoval se však k věci samé a k hodnocení zákonnosti závěru přijatého správními orgány. V tomto směru naopak NSS žádný závazný právní názor dosud nevyslovil. Soud proto předesílá, že v nadcházejících odstavcích do značné míry přebírá dílčí pasáže prvního rozsudku, zejména pokud jde o obsah rozhodné úpravy a z ní plynoucích závěrů.
18. Žaloba je důvodná.

IV. 1. Povaha pozemní komunikace a stanovení odvodu

19. Předmětem sporu je v této věci stanovení odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF, a to konkrétně za odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. XA o výměře 0,6314 ha za účelem stavby pozemní komunikace. Klíčové je přitom posouzení právní povahy této pozemní komunikace. Pokud by se jednalo o *místní komunikaci*, jak tvrdí žalobce, odvod by se v souladu s § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF nestanovil. Jednalo-li by se však o *účelovou komunikaci* [nesloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, srov.

§ 11a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF], jak dovodily správní orgány, odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF by bylo třeba stanovit.

20. 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 podle § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF je odvod z 55 % příjmem státního rozpočtu, z 15 % příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a z 30 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25, odst. 37, ze dne 29. 1. 2021, č. j. 5 As 441/2019-24, odst. 30, a ze dne 23. 4. 2024, č. j. 10 As 11/2024-30, odst. 16).
21. 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). Ačkoliv se jedná o dva rozdílné úkony orgánů 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 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].
22. Prvním typem zmiňovaných úkonů je tedy *souhlas s odnětím* dle § 9 zákona o ochraně ZPF. Ten se vydává, pokud orgány ochrany ZPF shledá, že *zemědělská půda může být ze ZPF odňata*. Tento souhlas se vydává 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). Předmětný souhlas – kromě toho, že umožňuje odnětí půdy ze ZPF – podává také informaci o tom, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze ZPF [srov. § 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně ZPF].
23. Souhlasem vymezená výše předepsaného odvodu je však pouze orientační (srov. § 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF). Z tohoto důvodu ji nelze považovat za zcela absolutní v tom smyslu, že by nemohla být následně změněna v navazujícím *samostatném rozhodnutí* dle § 11 zákona o ZPF, které *stanoví konečnou výši odvodu*. K takové změně 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).

24. Na druhou stranu, povinnost stanovit orientační výši odvodu již v závazném stanovisku není samoučelná, neboť účastník řízení se tak předběžně seznamuje s výší odvodu, který bude povinen v souvislosti s realizací své další (stavební) aktivity zaplatit. Jak vyložil NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 38/2013-30, č. 3160/2015 Sb. NSS, „[z]ákonodárce 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.“ (zvýraznění doplněno zde i dále v textu soudem). 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 takřikajíc „bude stát“. V rozsudku ze dne 14. 3. 2016, č. j. 2 As 18/2016-27, NSS v této souvislosti upozornil, že „[m]á **vsutku jít o informaci ve své podstatě závaznou**, závislou již jen čistě na skutečném rozsahu odnětí v případě, že k němu dojde, fixovanou však co do výše ceny za odňatou jednotku půdy. Změní-li pak zákonodárce následně výši odvodu, má se tato změna vztahovat pouze na takové záměry, u nichž ještě orientační výše odvodu nebyla stanovena. **Jen takový přístup odpovídá jednomu ze základních pravidel právního státu, a sice požadavku ochrany právní jistoty, zde právní jistoty těch, kteří hodlají půdu ze ZPF odejmout, o tom, jaké náklady bude takovýto jejich záměr vyžadovat.**“ V praxi samozřejmě může nastat situace, že po vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF podle § 9 zákona o ochraně ze ZPF dojde ke změně účelu využití plochy, která může mít vliv na stanovení odvodu. Pro takové případy § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF stanoví, že pokud se původní záměr osvobozený od odvodu změní „do 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, jehož závaznou součástí se stal souhlas s odnětím zemědělské půdy“ na účel využití, který podléhá odvodu, stanoví se odvody podle § 11 tohoto zákona, přičemž se vychází z právního stavu ke dni právně účinné změny účelu využití.
25. 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 povolení akto 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).
26. V daném případě 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 *Pod Vodojemem*, jejíž součástí byl mj. stavební objekt SO.01 *místní [sic!] komunikace a parkoviště* na tehdejší pozemku parc. č. XE, a dále stavební objekty *splaškové kanalizace, vodovodu, veřejného osvětlení a elektrického zařízení*. Podkladovým aktem pro vydání územního rozhodnutí bylo závazné stanovisko ze dne 30. 1. 2017, jímž byl podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF na pozemku parc. č. XE o výměře odnětí 0,264 ha za účelem výstavby

místní komunikace. Podle tohoto 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 podmínku č. 2.3 ve výroku II). **Správní orgány tak v okamžiku vydání územního rozhodnutí vycházely z toho, že v budoucnu nebude záměr podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF podléhat odvodu za odnětí půdy ze ZPF, neboť jej považovaly za stavbu místní komunikace.**

27. Právě jako místní komunikace byl předmětný stavební záměr následně Magistrátem města Mladá Boleslav jakožto speciálním stavebním úřadem také povolen (viz stavební povolení ze dne 23. 4. 2019, č. j. ODSH 253-280/2019-24/029) a posléze též zkolaudován (viz kolaudační souhlas ze dne 22. 12. 2020). Na základě projektové dokumentace považovala daný záměr za místní komunikaci zpočátku též obec Jizerní Vtelno, která přislíbila, že po dokončení realizace stavby ji dle „*smlouvy, která bude odsouhlasena zastupitelstvem,*“ převezme do vlastnictví (viz potvrzení ze dne 21. 11. 2016, č. j. 21/11/2016). Skutečnost, že se bude jednat o místní komunikaci rovněž potvrdil i Magistrát města Mladá Boleslav jakožto silniční správní úřad (viz jeho stanovisko ze dne 12. 1. 2017, č. j. ODSH 253-280/2017-24/016). Původní záměr obce převzít místní komunikaci do svého vlastnictví pak lze podpůrně dovodit též z žalobcem předloženého příslibu tehdejšího starosty obce Jizerní Vtelno ze dne 5. 6. 2014.
28. Správní orgány však svůj původní názor na povahu pozemní komunikace přehodnotily.
29. Jak plyne ze správního spisu, obec Jizerní Vtelno nejprve vyřadila pozemek parc. č. XA 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 Jizerní Vtelno ze dne 5. 1. 2022). Na tuto skutečnost zareagoval Magistrát města Mladá Boleslav (jakožto speciální stavební úřad) 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 ve zkráceném 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 tak stavba „*pozemní komunikací nezařazenou, tedy účelovou komunikací*“. Obec Jizerní Vtelno 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). Ze správního spisu nevyplývá, že by silniční správní úřad před vydáním napadeného rozhodnutí závazně stanovil právní povahu předmětné komunikace, a nevyšlo to najevo ani z doplňujícího dokazování při ústním jednání dne 5. 9. 2024.
30. Právě na základě těchto podkladů – tedy rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 – správní orgány shledaly, 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 a je třeba jej podrobit odvodu dle § 11 odst. 2 téhož zákona. Stěžejní bylo pro žalovaného zejména zjištění, že komunikace nebyla rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu dosud zařazena mezi místní komunikace, a že obec není k převzetí pozemní komunikace na předmětném

pozemku nijak právně zavázána (viz odst. 9 zrušujícího rozsudku NSS). V důsledku toho byla žalobci uložena povinnost zaplatit odvod ve výši 10 823 393 Kč.

31. Soud přisvědčuje podstatě žalobcovy námitky, že shora specifikovaná změna v závěru správních orgánů představuje vůči němu nepředvídatelný postup a zasahuje do jeho legitimního očekávání, které měl k tomu, že pozemní komunikace odvodu za odnětí půdy ze ZPF nepodléhá.
32. 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** ve smyslu § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Stavba byla od počátku vyprojektována a správními orgány povolena a následně zkolaudována jako *místní komunikace*. 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.
33. Za tohoto nezměněného 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 považoval orgán ochrany ZPF záměr za *místní komunikaci* ve smyslu § 6 zákona o pozemních komunikacích, při uložení povinnosti zaplatit odvod již tentýž záměr vyhodnotil jako *účelovou komunikaci* podle § 7 zákona o pozemních komunikacích.
34. 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* [nesloužící 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.
35. Úvaha správních orgánů o právní povaze předmětné cesty coby místní komunikace, která vychází zejména z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a podpůrně též ze sdělení obce ze dne 20. 6. 2022, nicméně neobstojí.
36. 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*“ (viz odst. 29 tohoto rozsudku). Jinak řečeno, rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 odklidilo 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 i 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 Jizerní Vtelno 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 Jizerní Vtelno se ještě v roce 2016 stavěla pozitivně k možnosti jejího převzetí do svého vlastnictví (viz příslib starosty ze dne 5. 6. 2014 a potvrzení ze dne 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*“). Závěr krajského úřadu, že je třeba danou stavbu považovat za účelovou komunikaci, tak byl minimálně předčasný

37. Nelze též pominout, že smlouvu o smlouvě budoucí týkající se převodu nemovité věci lze uzavřít i ústně, naopak písemná forma není obligatorně vyžadována (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2022, č. j. 33 Cdo 72/2021). Z tohoto důvodu nelze vyloučit, že výše zmiňované úkony obce (příslib starosty ze dne 5. 6. 2014, potvrzení ze dne 21. 11. 2016, zmínka na jednání zastupitelstva 27. 5. 2020) mohou vykazovat znaky jednávání o smlouvě budoucí, s čímž se pojí i případná odpovědnost za její bezdůvodné neuzavření (srov. § 1728 odst. 1 či § 1729 odst. 1 zákona č. 89/2012 sb., občanského zákoníku). V tomto řízení sice není prostor závazně hodnotit, zda na straně obce došlo či nedošlo ke vzniku závazku z předmluvní odpovědnosti vůči žalobci (to lze leda v občanském soudním řízení), ale přesto je nutno vnímat zmiňované úkony obce jako podstatné skutkové okolnosti týkající se žalobcova legitimního očekávání ohledně toho, že jím vystavěná a zkolaudovaná stavba bude mít charakter místní komunikace. Tím spíš je ale předčasný závěr krajského úřadu, že který pouze na základě jednostranného sdělení obce dovodil, že předmětná stavba má charakter účelové komunikace.
38. 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), z čehož ostatně vycházel i žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí. Proto není vyloučeno, aby vlastníkem komunikace a pozemku byly odlišné subjekty. Pouhá skutečnost, že vlastníkem pozemku parc. č. XA se v mezidobí stalo několik fyzických a právnických osob (viz výpis z katastru nemovitostí založený ve správním spise či kupní smlouva ze dne 5. 9. 2020 předložená při ústním jednání) 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 stanoviska 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 správní orgány jen na základě nevyjasněných vztahů mezi žalobcem a obcí Jizerní Vtelno tak zásadně překvalifikovaly svůj původní závěr o právní povaze předmětné komunikace, a tedy i o předpisu odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

39. S ohledem na uvedené soud shledal, že správní orgány tímto postupem v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu nepřipustně 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 právní povahy komunikace, za účelem jejíž výstavby došlo k zaboru ZPF, přitom správní orgány odůvodnily způsobem, který v rozsahu soudního přezkumu neobstojí. V daném případě nedošlo od vydání územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 ke změně právní úpravy, k úpravě konkrétní výměry odnímaného pozemku, ani ke změně účelu využití dané plochy ve smyslu § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF (viz odst. 21 a 27 tohoto rozsudku). Na základě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 přitom nelze bez dalšího dovodit, že by se jednalo o účelovou komunikaci, nikoliv o – byť prozatím formálně nezařazenou – místní komunikaci.
40. Žalovaný v průběhu ústního jednání dne 5. 9. 2024 argumentoval mj. tím, že žalobce sám porušoval ujednání mezi ním a obcí, když začal jednotlivé pozemky nacházející se v dotčením území (tj. území s odnímanou zemědělskou půdou) převádět na třetí osoby (jak plyne např. z kupní smlouvy ze dne 15. 9. 2020), čímž měl sám mařit možnost budoucího převodu na obec, a tím pádem i možnost budoucí kategorizace předmětné komunikace jako místní. Dle soudu však tato argumentace neobstojí, a to z několika důvodů:
41. Za prvé, napadené ani prvostupňové rozhodnutí nespočívají na závěru, že by žalobce svým předchozím jednáním zmařil legitimní očekávání, která mohl mít s ohledem na předchozí faktické okolnosti týkající se původního vyprojektování, povolení a kolaudování předmětné komunikace. Úvahy o údajně neférovém jednání žalobce zazněla ze strany žalovaného poprvé až v řízení před soudem. Z ničeho však nelze dovodit, že by se touto úvahou žalovaný řídil již v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ze strany žalovaného se tedy jedná o „dohánění“ nedostatků odůvodnění vlastního rozhodnutí až v řízení před soudem, což zpravidla nemůže bez dalšího obstát (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71)
42. Za druhé, soud nemůže souhlasit s tím, že by samotný prodej pozemků třetím osobám měl mařit možnost budoucího převzetí obcí a následného vymezení místní komunikace. Předně je třeba připomenout, že je třeba odlišovat pozemek od komunikace na něm vybudované (srov. odst. 38 výše), neboť jde o samostatné předměty, jež mohou mít odlišné vlastníky,

přičemž u kategorie místních komunikací je tento režim explicitně předvídan zákonem (srov. § 9 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 498 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku). To znamená, že vlastnictví pozemku jinou fyzickou nebo právnickou osobou ještě nemusí bez dalšího vylučovat možnost, aby na něm byla vybudována pozemní komunikace ve vlastnictví obce s možností následné kategorizace jako místní komunikace. Dále nelze přehlédnout, že žalobce právě na tuto možnost jednotlivé kupující výslovně upozorňoval, jak dokládají čestná prohlášení jednotlivých vlastníků z období června až července 2022, která byla připojena k odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Na straně jedné lze částečně souhlasit s námitkou zástupce žalovaného při jednání, že čestná prohlášení sama o sobě nepředstavují z občanskoprávního hlediska žádný vymahatelný závazek, na druhou stranu existence těchto prohlášení nasvědčuje minimálně tomu, že v době nabytí předmětných pozemků byli vlastníci přinejmenším srozuměni s tím, že části těchto pozemků či spoluvlastnické podíly na těchto pozemcích mohou být v budoucnu převedeny na obec. Uvedené naznačuje, že žalobce i po prodeji pozemků třetím osobám nadále počítal s možností, aby v daném území obec vybudovala místní komunikaci v souladu s dříve vydanými povolovacími akty (srov. odst. 26-27 výše). Za dané situace nelze žalobcova předchozí jednání spočívající ve zcizování pozemků v území dotčeném odnětím ZPF považovat relevantní důvod k tomu, aby správní orgány moly přistoupit ke změně svého předchozího hodnocení právní povahy předmětné komunikace.

43. A konečně za třetí nelze pomíjet celkový kontext, z něhož je zřejmé, že odmítavý postoj k převzetí pozemků lze na straně obce pozorovat v zásadě od doby, kdy již byly vydány všechny potřebné povolovací akty (srov. odst. 26-27 výše). Za dané situace nelze bez dalšího žalobci vyčítat, že se pro dané pozemky pokoušel najít jiné způsoby využití, a tak je začal převádět na jiné osoby. Tím méně lze touto skutečností argumentovat pro podporu závěru správních orgánů o změně v hodnocení právní povahy komunikace.
44. Nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, 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. I této okolnosti by proto měly správní orgány věnovat v dalším řízení více pozornosti.

IV. 2. Ostatní žalobní body

45. Soud se dále vyjádří ke zbývajícím žalobním bodům, které důvodné neshledal:
46. Ačkoliv soud přisvědčil klíčové žalobní námitce o nepředvídatelném postupu žalovaného a orgánu ochrany ZPF, 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 (viz výše odst. 21-25), 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 ale navzájem

zaměňovat či směšovat (viz odst. 19 tohoto rozsudku). Odnětí zemědělské půdy ze ZPF totiž představuje samostatný předmět řízení (resp. integrovaný do řízení územního), který je pouhým předpokladem pro konečné 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 územním rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018 založeno.

47. 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.
48. 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, neboť nedošlo ke změně účelu využití plochy, a proto není důvodná ani námitka týkající se uplynutí pětileté lhůty ode dne nabytí právní moci územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018.
49. 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 Jizerní Vtelno, na jejíž území se stavba nachází, tudíž nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.
50. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že jistě nelze zcela vyloučit, že obec Jizerní Vtelno přehodnotila své stanovisko s vidinou získání podílu na odvodu do obecního příjmu (srov. § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF). Tomu ostatně nasvědčují i listiny předložené žalobcem (např. ze smlouvy o zřízení služebnosti inženýrské sítě ze dne 29. 3. 2023), z nichž vyplývá, že obec dostala svému příslibu stát se vlastníkem vybudované technické infrastruktury (či alespoň povinným ze služebnosti inženýrské sítě) pouze pokud jde o splaškovou kanalizaci a vodovodní řad. Ve vztahu k nabytí vlastnického práva k pozemní komunikaci nicméně obec zůstává navzdory původním příslibům (viz příslib starosty ze dne 5. 6. 2014 a potvrzení ze dne 21. 11. 2016) pasivní, resp. převod podmiňuje poskytnutím „jednorázového daru“ ve výši 7 000 000 Kč s tím, že je ochotna „zrušit“ podanou kasační stížnost, kterou podal žalovaný proti prvnímu rozsudku (viz vyjádření

zastupitelů obce ze dne 17. 3. 2024). Uvedené okolnosti dle soudu mohou naznačovat částečnou účelovost postupu obce, která se zabráněním převodu vlastnického práva k pozemní komunikaci (a tím i jejím zařazením do kategorie místních komunikací, srov. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) pouze snaží získat finanční prostředky v podobě zákonného podílu na odvodu za odnětí půdy ze ZPF. Navzdory právě uvedenému nicméně soud zdůrazňuje, že z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný či orgán ochrany ZPF přistupovali ke stanovení odvodu z důvodu naplnění fiskálních zájmů obce, a nikoliv z důvodu samotné ochrany ZPF.

51. Pokud jde o žalovaným předložené vnitřní sdělení ze dne 18. 12. 2023, pak z něj vyplývá pouze interní komunikace mezi jednotlivými organizačními útvary žalovaného (odděleními a odbory), nejedná se však o žádnou skutkovou či právní okolnost mající vliv na správnost závěrů napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

52. S ohledem na výše soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil (podle § 78 odst. 1 s. ř. s.) vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
53. Spolu s napadeným rozhodnutím soud zrušil i prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť shora vytýkaná změna závěru správních orgánů a od tohoto se odvíjející nepředvídatelnost postupu a zásahu do žalobcova legitimního očekávání nelze z povahy věci zhojit v odvolacím řízení.
54. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (viz zejména odst. 36-39 tohoto rozsudku).

55. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a § 110 odst. 3 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 nákladů řízení ve výši 23 570 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 20 570 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje pět úkonů právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky, vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného a účast na jednání nepřesahujícím dvě hodiny podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dále náhradu hotových výdajů za pět úkonů 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 3 570 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.).
56. 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.

Praha 5. září 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu