



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. JUDr. Zdeňkou Mikovou, advokátkou, se sídlem Kalefova 404, Mladá Boleslav, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2023, č. j. 064356/2022/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2025, č. j. 51 A 25/2023-154,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav (dále též „orgán ochrany ZPF“) ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo. Tím byla žalobci podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „zákon o ochraně ZPF“), uložena povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) ve výši 10.823.393 Kč. Odvod byl žalobci vyměřen za odnětí půdy na pozemku parc. č. X v k. ú. J. V., 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 též „rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022“), a sdělení obce J. V. ze dne 20. 6. 2022 však dospěl orgán ochrany ZPF k závěru, že se o místní komunikaci nejedná.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023-66, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 6. 2024, č. j. 4 As 383/2023-23, shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023-66, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Omezil se na přezkum námitek, které směřovaly vůči závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. Shledal, že rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné není, neboť je z něj zřejmé, jaké důvody žalovaného 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 (souhlasu dle § 9 zákona o ochraně ZPF). Krajský soud proto nemohl postupovat dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 51 odst. 2 téhož zákona a zrušit rozhodnutí stěžovatele bez jednání, neboť pro tento postup nebyly dány důvody.

[3] Krajský soud poté rozsudkem z 5. 9. 2024, č.j. 51 A 25/2023-107, rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že správní orgány 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. Správní orgány však poté svůj původní názor na povahu pozemní komunikace přehodnotily. Na základě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 shledaly, že k odnětí půdy ze ZPF nedošlo za účelem výstavby místní komunikace, nýbrž komunikace účelové. Proto byla žalobci uložena povinnost zaplatit odvod za odnětí půdy ze ZPF ve výši 10.823.393 Kč. Tato změna v závěru správních orgánů představuje vůči němu nepředvídatelný postup a zasahuje do jeho legitimního očekávání, které měl k tomu, že předmětná pozemní komunikace odvodu za odnětí půdy ze ZPF nepodléhá. Krajský 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 orgánu ochrany ZPF 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 záboru ZPF, přitom správní orgány odůvodnily způsobem, který v rozsahu soudního přezkumu neobstojí. Ostatní žalobní body krajský soud důvodné neshledal.

[4] Proti rozsudku krajského soudu z 5. 9. 2024 podal žalovaný kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2025, č. j. 4 As 223/2024-33, zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 5. 9. 2024, č.j. 51 A 25/2023-107, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl, že krajský soud nesprávně dovodil legitimní očekávání žalobce ze závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017 o tom, že daný záměr nepodléhá povinnosti platit odvod za trvale odňatou půdu. Žalobce se nemohl v rozhodné době dovolávat svého legitimního očekávání založeného závazným stanoviskem. Na předmětnou komunikaci je nutno nahlížet jako na účelovou komunikaci. Krajský soud nesprávně posoudil, o jakou komunikaci se jedná. Svůj závěr ohledně výměry plochy odňaté ze ZPF krajský soud uvedl nad rámec potřebného odůvodnění. Závěr krajského soudu ohledně výměry plochy odňaté ze ZPF je v rozporu se zásadou dispoziční, neboť žalobce námitku týkající se výměry plochy odňaté ze ZPF v žalobě neuplatnil, proto se touto otázkou krajský soud neměl zabývat.

pokračování

[5] Krajský soud poté ve věci znovu rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem. S poukazem na závěry NSS ve zrušujícím rozsudku ze dne 15. 5. 2025 ohledně legitimního očekávání žalobce uvedl, že nebylo-li na straně žalobce založeno legitimní očekávání o možnosti nevyměření odvodu, pak do něj logicky nemohly nijak zasáhnout ani následné změny hodnotících úvah správních orgánů o povaze dotčené komunikace. Vzhledem k absenci rozhodnutí silničního správního úřadu o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací žalobce nemohl legitimně spoléhat na to, že stanovisko správních orgánů k otázce (ne)stanovení odvodu za odsouhlasené odnětí ze ZPF zůstane neměnné. Změna právního názoru na danou problematiku a následné stanovení odvodu za odnětí ZPF proto nepředstavuje porušení žalobcova legitimního očekávání. Ze strany žalovaného ani orgánu ochrany ZPF se tedy nejedná ani o zneužití práva, ani o porušení zásady předvídatelnosti.

[6] Další uplatněné žalobní body (které žalobce částečně rozvádí i ve vyjádření ze dne 12. 6. 2025) krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné již ve svém prvním i druhém rozsudku, přičemž toto hodnocení zůstalo ze strany obou zrušujících rozsudků NSS nedotčeno. Zcela mimoběžná je žalobní námitka založená na argumentaci, že došlo k promlčení v důsledku uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí ve věci. Na tuto věc se neaplikuje žádné ustanovení upravující zánik práva v důsledku běhu lhůt, ať už jde o prekluzi ve smyslu správy daní, nebo o promlčení ve smyslu soukromoprávním.

[7] Rozpor mezi údaji o rozměru odnímané půdy uváděném v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2017 (0,2640 ha) a rozhodnutí orgánu ochrany ZPF (0,6314 ha) žalobce uplatnil poprvé až ve vyjádření ze dne 12. 6. 2025. Jde tedy o žalobní bod uplatněný zjevně již po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby, a proto k němu není možno přihlížet. Totéž platí ve vztahu k namítané předsmluvní odpovědnosti obce Jizerní Vtelno v rovině soukromoprávní.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Namítl, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná také kvůli nesprávnému stanovení výše odvodu. V řízení před správními orgány přitom bylo opakovaně poukazováno na skutečnost, že odvod je stanoven ve větším rozsahu, než z jakého bylo vycházeno. Také při jednání před krajským soudem bylo toto tvrzení uplatněno, čemuž odpovídá i zvukový záznam. Doplnění dokazování odůvodňuje, že předmětná komunikace zabírá menší část pozemku, než z které je stanoven odvod. Krajský soud tento rozpor zmínil v rozsudcích ze dne 14. 11. 2023 a 5. 9. 2024. V rámci projektu výstavby bylo na základě požadavku obce J. V. ve vztahu k občanské vybavenosti a veřejným prostranstvím rozšířeno předmětné území z 0,2640 ha na 0,6314 ha, přičemž však z tohoto území podléhá odvodu pouze zastavěná plocha v rozsahu 0,4059 ha. Rozdíl v odvodu tak činí 3.865.497 Kč. V případě pozemku ostatní plocha s využitím zeleň či veřejným prostranstvím se odvod podle § 11a odst. 1 písm. g) zákona o ZPF nestanovuje. Krajský soud proto měl i přes nutnost stanovení odvodu zrušit rozhodnutí žalovaného z důvodu stanovení výše odvodu v rozporu se zákonem, neboť odvod neměl být stanoven v předmětném rozsahu (z celého pozemku). Ze správního spisu nevyplývá, jak byla zjištěna zastavěnost předmětného

pozemku komunikací. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné a nemá oporu ve spisu ani v zákonu co do výše odvodu. Rozpor v rozsahu odvodu spatřoval Krajský soud v Praze na str. 5 rozsudku ze dne 14. 11. 2023.

[9] V řízení o předsání odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF zahájeném dne 4. 5. 2022 nemělo být pokračováno, neboť rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022, zn. ODSH253-280/2022-24-005, jímž bylo změněno rozhodnutí ze dne 22. 12. 2020, sp. zn. ODSH 253-280/2020-24/195, jež bylo podkladem pro stanovení odvodu, bylo jakožto nezákonné zrušeno rozhodnutím 15. 6. 2022, č. j. 069799/2022/KUSK-DOP/Jel, čímž řízení před orgánem ochrany ZPF pozbylo zákonného důvodu pro samotné zahájení řízení. Tímto postupem v rozporu se zákonem bylo dotčeno právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[10] Samotný nárok na úhradu odvodu byl s ohledem na prekluzivní lhůtu uvedenou v § 11a odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb. promlčen. Ve lhůtě dle tohoto ustanovení má být stanoven odvod, nikoli samotné rozhodnutí o odvodu. V případě zahájení řízení o odvodu je nezbytné, aby došlo ke změně účelu využití plochy. Správní orgán se měl účelem využití plochy zabývat nejpozději do 3 let od vydání závazného stanoviska. Povolovací akt byl vydán 29. 1. 2018 a nabyl právní moci 23. 3. 2018.

[11] Odvod má být stanoven z realizovaného záměru, tedy faktického záboru půdy (viz 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, a ze dne 29. 1. 2021, č.j. 5 As 441/2019-24). Je tedy zcestné, aby byl prováděn výpočet z celého rozsahu pozemku bez obsahu řádného zaměření zastavěného území. Stěžovatel brojí rovněž proti výroku o nákladech řízení, neboť tvoří nedílnou součást kasační stížnosti napadeného rozsudku.

[12] **Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti** s poukazem na bod 38 napadeného rozsudku uvedl, že námitka týkající se stanovení odvodu v nesprávné výši představuje opožděně uplatněný žalobní bod. S námitkou ohledně promlčení nároku na stanovení odvodu se krajský soud vypořádal v bodu 37 rozsudku. S právním posouzením věci krajským soudem se žalovaný ztotožnil. Krajský soud se neodchýlil od závazného právního názoru prezentovaného ve zrušujícím rozsudku NSS ze dne 15. 5. 2025. Rozhodnutí správních orgánů i rozsudek krajského soudu jsou plně přezkoumatelné a zákonné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[15] Podle § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *dojde-li do 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, jehož závaznou součástí se stal souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro záměr uvedený v odstavci 1, nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o takovém souhlasu (§ 21) ke změně účelu využití plochy na účel využití, pro který se odvody stanovují, odvody se stanoví podle § 11. Povinný k platbě odvodů je ten, jemuž svědčí oprávnění ke změně účelu využití. Při rozhodování o odvodech se vychází z právního stavu ke dni právně účinné změny účelu využití.*

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítá nesprávné stanovení výše odvodu za odnětí půdy ze ZPF v důsledku větší výměry plochy odňaté ze ZPF, než z které bylo původně vycházeno v závazném stanovisku ze dne Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 30. 1. 2017, č. j. 55867/2016/OPLOO/daze. K této otázce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodu 44 svého předchozího rozsudku ze dne 15. 5. 2025, č.j. 4 As 223/2024 -33, v němž konstatoval, že stěžovatel námitku týkající se výměry plochy odňaté ze ZPF v žalobě neuplatnil, a nemůže se proto touto otázkou zabývat. Krajský soud v bodu 38 nyní napadeného rozsudku správně uvedl, že stěžovatel rozpor mezi údaji o rozměru odnímané půdy uváděném v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2017 a v prvostupňovém rozhodnutí ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo, uplatnil poprvé až ve vyjádření ze dne 12. 6. 2025, tudíž se jedná o opožděně uplatněný žalobní bod, a proto k němu není možno přihlížet. Krajský soud navázal, že se sice v předchozím rozsudku o rozdílu údaje ve výměru ploch odňatých ze ZPF zmínil, činil tak ovšem s výslovným důrazem, že jde o závěr toliko nad rámec nutného odůvodnění, a to právě kvůli absenci příslušného žalobního bodu.

[17] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem namítanému nesprávnému stanovení výše odvodu za odnětí půdy ze ZPF posoudil tuto námitku jako nepřipustnou dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, který vycházel ze závazného právního názoru uvedeného v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[18] Nejvyšší správní soud proto k této argumentaci stěžovatele již pouze pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění uvádí, že stěžovatel v řízení o předsání odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF v žádném ze svých podání nezmínil, že tento odvod je stanoven ve větším rozsahu (pouze v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo, obecně konstatoval, že Magistrát města Mladá Boleslav opomíjí faktické dispozice předmětného pozemku a staveb se na něm nacházejících). I kdyby tak však učinil, nebylo by to relevantní pro posouzení včasnosti uplatnění tohoto žalobního bodu. Krajský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na to, že rozpor mezi údaji o rozměru odnímané půdy uváděném v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2017 (0,2640 ha) a rozhodnutí orgánu ochrany ZPF (0,6314 ha) žalobce uplatnil poprvé až ve vyjádření ze dne 12. 6. 2025, a jedná se tudíž o opožděně uplatněný žalobní bod, ke kterému nelze přihlížet.

[19] Ze skutečnosti, že Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 15. 6. 2022, č. j. 069799/2022/KUSK-DOP/Jel, zrušil opravné rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 21. 2. 2022, zn. ODSH 253-280/2022-24/005, jímž byl změněn kolaudační souhlas ze dne 22. 12. 2020 zn. ODSH 253-280/2020-24/195, stěžovatel v kasační stížnosti dovozoval, že v řízení o předsání odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF zahájeném dne 4. 5. 2022 nemělo být pokračováno. Tento závěr stěžovatele není správný, neboť důvodem

pro stanovení odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF bylo, že stavba předmětné komunikace není komunikací místní, nýbrž účelovou, jak již zdejší soud vyslovil v bodu 39 svého předchozího rozsudku ze dne 15. 5. 2025, č.j. 4 As 223/2024-33. Této skutečnosti se zrušení výše uvedeného opravného rozhodnutí žádným způsobem nedotklo, přičemž samotné kolaudační rozhodnutí na tuto komunikaci zrušeno nebylo. Důvod pro vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF tudíž stále trvá.

[20] Dne 29. 1. 2018 vydal Magistrát města Mladá Boleslav územní rozhodnutí č.j. 3431/2018/SÚ/SIST, pro něž bylo podkladem závazné stanovisko Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 30. 1. 2017, č. j. 55867/2016/OPLOO/daze, kterým byl udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF. V tomto územním rozhodnutí Magistrát města Mladá Boleslav vycházel z toho, že se bude jednat o stavbu místní komunikace, za kterou se odvod za odnětí půdy ze ZPF nepředepíše. Ve skutečnosti však na pozemku p. č. X k. ú. J. V. byla vybudována komunikace, kterou je třeba klasifikovat jako účelovou komunikaci nesloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (viz bod 41 předchozího rozsudku NSS ze dne 15. 5. 2025). Došlo tedy ke změně účelu využití plochy podle § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Za trvalé odnětí plochy ze ZPF pro účelovou komunikaci se stanovuje odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF, neboť na účelovou komunikaci se neuplatní výjimka dle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF a je třeba ji podrobit odvodu dle § 11 odst. 2 téhož zákona.

[21] Závěr stěžovatele, že správní orgán se měl účelem využití plochy zabývat nejpozději do 3 let od vydání závazného stanoviska, neobstojí. Ustanovení § 11a odst. 3 zákona o ZPF stanoví lhůtu 5 let pro stanovení odvodu v souvislosti se změnou účelu využití plochy na účel využití, pro který se odvody stanovují. Na běh lhůty je třeba aplikovat analogicky § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 2331/23). Tato lhůta běžela od nabytí právní moci výše uvedeného územního rozhodnutí, neboť toto rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF, jehož závaznou součástí se stal souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF (vyjádřený v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2017). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 23. 3. 2018, a lhůta dle § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF by proto uplynula dne 23. 3. 2023. V jejím běhu stěžovateli byla uložena povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy před jejím uplynutím rozhodnutím orgánu ochrany ZPF ze dne 28. 6. 2022, č. j. 82118/2022/OPLOO/PaBo. To mělo za následek prodloužení lhůty o jeden rok dle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu *per analogiam*. V takto prodloužené lhůtě, tedy včas, nabylo právní moci napadené rozhodnutí žalovaného.

[22] Krajský soud věc posoudil v souladu se závazným právním názorem Nejvyšší správního soudu vyjádřeným v předchozím rozsudku ze dne 15. 5. 2025, č.j. 4 As 223/2024-33, a řádně se vypořádal s námitkami stěžovatele. Při posouzení věci tudíž krajský soud nepochybil. Neobstojí proto ani námitka stěžovatele proti výroku o nákladech řízení, kterou stěžovatel odůvodnil pouze tím, že tento výrok tvoří nedílnou součást rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud shledal nepřipustnými či nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[24] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. listopadu 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu