



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 404/15, 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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023-66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023-66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního 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, jímž 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 katastrálním území 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 Jizerní Vtelno 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 nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Kromě věcné argumentace, kterou není potřebné nyní blíže rekapitulovat, stěžovatel namítl, že jeho rozhodnutí nebylo stiženo vadou nepřezkoumatelnosti. V napadeném rozhodnutí podrobně vysvětlil důvody vyměření odvodu za vynětí ze ZPF. Ke stanovení odvodů přistoupil proto, že se žalobce při výstavbě komunikace odchýlil od povoleného stavebního záměru, nevymáhal závazek obce převzít komunikaci do vlastnictví a pozemek rozprodal několika vlastníkům. V důsledku toho dokončená stavba nesplnila znaky místní komunikace (není ve vlastnictví obce, neexistuje rozhodnutí o zařazení této komunikace do její kategorie a do pasportu místních komunikací), a tedy ani předpoklady pro osvobození od odvodu za vynětí ze ZPF. Nepostačuje přitom, že stavební záměr byl formálně nazván místní komunikací. Stěžovatel byl proto povinen odvody vyměřit. Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal jak s formálním stavem věci, tak se změnou skutkového stavu ke dni dokončení stavebního záměru. Rozhodnutí správních orgánů obsahují přezkoumatelné odůvodnění splňující podmínky konstantní judikatury.

[4] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[6] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud předesílá, že se v nynější věci omezil na přezkum námitek, které směřovaly vůči závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, a nezabýval se věcí samou.

[7] Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být „*vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku. Správní orgán může mj. vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má proto místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na podstatnou námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 1 Afs 92/2012-45 nebo rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79).

[8] Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele z toho důvodu, že dospěl k závěru, že správní orgány dostatečně neodůvodnily předepsání odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Zatímco při udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF považovaly stavební záměr žalobce za *místní komunikaci* ve smyslu § 6 zákona o pozemních komunikacích [záměr podléhající výjimce ze stanovení odvodů za trvalé odnětí půdy ze ZPF dle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF], při uložení povinnosti zaplatit odvod již tentýž záměr vyhodnotily jako *účelovou komunikaci* podle § 7 zákona o pozemních komunikacích (záměr podléhající odvodu). Přehodnocení povahy stavebního záměru žalobce, za účelem jehož výstavby došlo k záboru ZPF, z místní komunikace na komunikaci účelovou však správní orgány dle krajského soudu dostatečně neodůvodnily. Závěr o tom, že žalobcův záměr je ve skutečnosti účelovou komunikací, totiž pouze převzaly z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 a sdělení obce Jizerní Vtelno ze dne 20. 6. 2022. Ani jeden z těchto podkladů však neposkytuje pro daný závěr dostatečnou oporu.

[9] Dle názoru Nejvyššího správního soudu však rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné není. Stěžovatel v odůvodnění svého 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. Za rozhodující důvody pro závěr, že komunikace není místní komunikací, považoval, že komunikace nebyla rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu zařazena mezi místní komunikace a obec není k převzetí pozemní komunikace na předmětném pozemku nijak právně zavázána (správní spis neobsahuje žádnou smlouvu zavazující obec k budoucímu převzetí pozemní komunikace na předmětném pozemku a k jejímu zařazení do komunikací místních). Uvedl, že tyto skutečnosti podporuje i zápis z veřejného zasedání zastupitelstva obce, kde nedošlo

ke schválení převodu předmětného pozemku na obec, a rovněž sdělení obce Jizerní Vtelno ze dne 20. 6. 2022, v němž deklarovala, že komunikaci na předmětném pozemku do místních komunikací zařadit nehodlá. Zároveň stěžovatel odmítl, že by na posouzení povahy komunikace mělo vliv, jak byl stavební záměr nazván v závazném stanovisku, jímž byl udělen souhlas s odnětím předmětného pozemku ze ZPF. Z rozhodnutí stěžovatele je tak zřejmé, že přehodnocení povahy komunikace učinil z důvodu, že komunikace žalobce nesplňuje zákonné znaky místní komunikace. Rovněž uvedl, z jakých podkladů vycházel, přičemž za rozhodující považoval rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022. Sdělení obce Jizerní Vtelno ze dne 20. 6. 2022 považoval pouze za doplňující dokument, ze kterého vyplývá současný postoj obce k dané věci.

[10] Lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí stěžovatele netrpí nepřezkoumatelností, kterou v něm shledal krajský soud a pro niž toto rozhodnutí zrušil. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je 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. Taktéž je z něj možné zjistit, proč stěžovatel nadále nepovažoval stavební záměr žalobce za místní komunikaci. To, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, lze dovodit i z toho, že krajský soud se důvody pro vyměření odvodů, resp. přehodnocení povahy komunikace, uvedenými v napadeném rozhodnutí do určité míry věcně zabýval, následně však učinil závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů.

[11] Nejvyšší správní soud dodává, že otázka zákonnosti závěru, že stavební záměr realizovaný žalobcem není místní komunikací, představuje již samotné věcné posouzení. Případné pochybení spočívající v tom, že závěry stěžovatele jsou nesprávné, může být důvodem zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost, nezakládá však jeho nepřezkoumatelnost.

[12] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že krajský soud nemohl postupovat v souladu s § 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. V projednávané věci mělo být nařízeno jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neboť nebyl splněn předpoklad, že všichni účastníci souhlasili s rozhodnutím bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Ze soudního spisu totiž vyplývá, že žalobce v podání ze dne 18. 5. 2023 projevil výslovný nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Krajský soud ostatně jednání nařídil, nicméně dne 14. 11. 2023 vyrozuměl účastníky o zrušení jednání, a současně téhož dne rozhodl o žalobě bez jednání. Takový postup krajského soudu je však v rozporu s § 49 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 51 téhož zákona.

[13] Závěrem o tom, že napadené rozhodnutí stěžovatele netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, však Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá výsledek věcného posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tak ponechává otevřenou otázku, zda stěžovatel postupoval správně, když žalobci vyměřil odvody za odnětí půdy ze ZPF. Tuto otázku musí posoudit krajský soud v dalším řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[14] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodnutí stěžovatele je přezkoumatelné. Krajský soud proto nařídí jednání a napadené rozhodnutí věcně přezkoumá.

[15] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dně 20. června 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu