



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 5. 9. 2024, č. j. 51 A 25/2023-107,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2024, č. j. 51 A 25/2023-107, **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 Vtelnno 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.

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Kromě věcné argumentace namítl, že jeho rozhodnutí nebylo stíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

[4] Nejvyšší správní soud v rozsudku 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, a nezabýval se věcí samou. 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.

[5] Krajský soud poté po jednání konaném dne 5. 9. 2024 rozsudkem z téhož dne 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. Jako místní komunikace byl předmětný stavební záměr následně Magistrátem města Mladá Boleslav jakožto speciálním stavebním úřadem také povolen a posléze též zkolaudován. Na základě projektové dokumentace považovala daný záměr za místní komunikaci zpočátku též obec Jizerní Vtelno, která přislíbila, že po dokončení realizace stavby ji převezme do vlastnictví. Skutečnost, že se bude jednat o místní komunikaci, rovněž potvrdil i Magistrát města Mladá Boleslav jakožto silniční správní úřad.

[6] 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, 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. V důsledku toho byla žalobci uložena povinnost zaplatit odvod za odnětí půdy ze ZPF ve výši 10.823.393 Kč. Krajský soud žalobci přisvědčil, že 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.

pokračování

[7] Krajský soud zdůraznil, 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. 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.

[8] Krajský soud shledal, že neobstojí 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. K rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 6. 2022 krajský soud uvedl, že 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*“. 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. Úvaha v odůvodnění tohoto rozhodnutí, že dokud stavba nebyla zařazenou mezi místní komunikace, jde o „*pozemní komunikaci nezařazenou, tedy účelovou komunikaci*“, nicméně 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 zkolaudována 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. Vůli stát se vlastníkem předmětné komunikace po jejím dokončení pak obec

s konečnou platností nevyloučila ani na jednání zastupitelstva konaném dne 27. 5. 2020. Závěr krajského úřadu, že je třeba danou stavbu považovat za účelovou komunikaci, tak byl minimálně předčasný.

[9] Ani ze sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 nelze jednoznačně dovodit, zda je daná stavba ve skutečnosti komunikací místní či účelovou. 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. X se v mezidobí stalo několik fyzických a právnických osob, tak nebrání tomu, aby komunikace na něm vybudovaná byla převedena do vlastnictví obce a zařazena mezi místní komunikace. 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 orgánu ochrany ZPF ze dne 30. 1. 2017, jímž byl udělen souhlas s odnětím půdy ze ZPF, tak i v době vydání územního 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.

[10] 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 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. Od vydání územního rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018 nedošlo 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. 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.

[11] Neobstojí argumentace žalovaného u ústního jednání, že žalobce sám porušoval ujednání mezi ním a obcí, když začal jednotlivé pozemky nacházející se v dotčeném území převádět na třetí osoby, čímž měl sám mařit možnost budoucího převodu na obec, a tedy i možnost budoucí kategorizace předmětné komunikace jako místní. Rozhodnutí správních orgánů totiž 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. Dále pak krajský soud vyjádřil nesouhlas s tím, že by samotný prodej pozemků třetím osobám měl mařit možnost budoucího převzetí obcí a následného vymezení místní komunikace. Je totiž třeba odlišovat pozemek od komunikace na něm vybudované, 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

pokračování

zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 498 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku). Dále 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. Nelze tudíž 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.

[12] Ostatní žalobní body krajský soud důvodné neshledal. Nedošlo k zásahu do věci pravomocně rozhodnuté územním rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018, jehož podkladem bylo závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF ze dne 30. 1. 2017, jelikož o stanovení odvodu nebylo před vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí pravomocně rozhodnuto. Při samotném zahájení řízení tudíž orgán ochrany ZPF nijak nepochybil, jelikož toto řízení je vedeno z moci úřední. Jako lichou krajský soud shledal také námitku, že sdělení obce ze dne 20. 6. 2022 bylo vydáno po uplynutí lhůty „*obecného promlčení, tedy po uplynutí tří let od vydání rozhodnutí ve věci samé*“, protože na předložení podkladů pro vydání rozhodnutí se žádná promlčecí lhůta nevztahuje, a už vůbec ne tříletá promlčecí doba ve smyslu § 629 odst. 1 občanského zákoníku. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány připustily procesní úkony osoby, která nebyla účastníkem řízení, neboť 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. Pouhá skutečnost, že správní orgány vycházely z podkladů předložených obcí Jizerní Vtelno, na jejíž území se stavba nachází, tudíž nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[13] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Vytkl krajskému soudu, že v rozporu s § 11a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF nastavil předmět řízení. Krajský soud se odchýlil od konstantní judikatury a nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ani z obsahu správního spisu. Stěžovatel odkázal na § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Ohledně změny účelu využití krajský soud jednostranně odkazuje na správní orgány a zcela přehlíží, že žalobce byl od roku 2018 pasivní a nečinil ničeho k tomu, aby naplnil účel využití plochy místní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích. Bylo na žalobci, aby prokázal, že účelové využití plochy komunikace je a nadále bude komunikace místní podle zákona o pozemních komunikacích. Soud se staví pouze na stranu žalobce. Ohledně úvah soudu ke smlouvě o smlouvě budoucí stěžovatel uvedl, že žalobce neprokázal ani netvrdil, že by uzavřel, byť ústně smlouvu o smlouvě budoucí, jak za něj domýšlí soud. Žalobce mohl být v legitimním očekávání o nevyměření odvodu za vynětí ze ZPF pouze a jedině za podmínky, že bude schopen prokázat, že po dokončení stavebního záměru je komunikace ve vlastnictví obce, je zařazena v pasportu místních komunikací a existuje rozhodnutí správního orgánu o zařazení do příslušné kategorie komunikací. Pokud takové důkazy žalobce nemá, pak není doživotně v legitimním očekávání osvobození od odvodu za odnětí ze ZPF.

[14] Krajský soud se vůbec nezabýval zcela zásadní otázkou, jaká faktická skutečná kategorie komunikace vznikne stavební činností. Podle přesvědčení stěžovatele

podpořeného stanoviskem silničním správního úřadu, které bylo soudu předloženo, vznikla stavební činností stavba účelové komunikace. Opačný závěr soudu je nesprávný. Nezáleží na tom, jak je stavba v záměru nazvána a jaké má technické parametry, záleží na faktickém způsobu využití plochy. Účelová komunikace nevyžaduje žádné rozhodnutí silničního správního úřadu. Stěžovatel poukázal na § 506, 3058 a 3055 občanského zákoníku a § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku. Zdůraznil, že v tomto taxativním výčtu není účelová komunikace. V dané věci vybudovaná stavba komunikace byla a je součástí pozemku. Zákonná výjimka z obecného pravidla, že stavba je součástí pozemku, se týká pouze taxativně vyjmenovaných kategorií komunikací a vyžaduje rozhodnutí silničního správního úřadu. To v případě stavby účelové komunikace není. Soud tak nesprávně posoudil, o jakou komunikaci se jedná. Konstatování soudu, že daná stavba je pozemní komunikace a je samostatnou věcí v právním smyslu, jež netvoří součást pozemku, není správné. Závěr soudu se týká pouze kategorií komunikací uvedených v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a nikoliv účelové komunikace, na kterou dopadá obecné pravidlo, že stavba je součástí pozemku.

[15] Žalobce již před kolaudačním souhlasem z roku 2020 začal rozprodávat pozemek, jehož součástí je stavba účelové komunikace. Krajský soud z toho nesprávně dovodil, že se nejednalo o změnu využití odejmuté plochy. Podle stěžovatele nemůže místní komunikace vzniknout pouze na ideálním podílu odejmuté plochy. Žádné tvrzení ani důkaz, že by se žalobce domáhal převzetí stavby obcí a vydání příslušného rozhodnutí o zařazení do kategorie místní komunikace, nebylo předloženo. Při hodnocení čestných prohlášení spoluvlastníků pozemku, na němž je komunikace umístěna, krajský soud pominul jejich text a datum vyhotovení. V textu se konstatuje převod pozemku, stavby komunikace se vůbec netýká. Datum vyhotovení čestných prohlášení je po podání odvolání, resp. těsně před jeho podáním, nikoli v době prodeje pozemku. Stěžovatel si položil otázku, jak takové obecné prohlášení může prokázat, že žalobce měl v úmyslu před prodejem dodržet podmínky pro vznik místní komunikace. Tím se krajský soud nezabývá. Stěžovatel v rozhodnutí vysvětlil, jak na prodej pozemků nahlíží. Závěr soudu, že žalobce po prodeji pozemků třetím osobám nadále počítal s možností, aby obec v daném území vybudovala místní komunikaci v souladu s dříve vydanými povolovacími akty, je podle stěžovatele nesrozumitelný. Obec nebyla žadatelem o odnětí ze ZPF, žádný záměr na ploše neprováděla, nic stavět nehodlá, kolaudační souhlas v roce 2020 znamená, že stavba komunikace byla dokončena. Podle stěžovatele to zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku.

[16] K výměře plochy podléhající odvodu za vynětí ze ZPF zmíněné krajským soudem stěžovatel uvedl, že formální povolovaný rozsah záboru se může lišit od záboru skutečného v důsledku odchylky dokončené stavby od povolované stavby. Krajský soud opět pouze porovnává formální stav povolení a skutečný stav po dokončení stavby a vyvozuje z něj nesprávné právní závěry. V žalobě se nevyskytuje žalobní námitka týkající se výměry plochy, za niž byl odvod vyměřen. Krajský soud domýšlel a doplnil za žalobce žalobní námitky, čímž přestal být nestranným arbitrem sporu.

[17] Při přijetí závěru, že žalobce mohl legitimně spoléhat na neměnnost stanoviska orgánu ochrany ZPF a v souvislosti s realizací záměru nebude muset vynakládat finanční prostředky v podobě odvodu podle § 11 zákona o ochraně ZPF, krajský soud opomenul

pokračování

zákonem uloženou povinnost osobě, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu dodržet a prokázat účel využití plochy. Dále opomenul, že se jedná pouze orientační stanovení odvodu, nikoli doživotní osvobození od poplatku a nečinnost žalobce vůči obci. Dle zápisu zastupitelstva obce v květnu 2020 byl žalobce srozuměn, že k převzetí pozemků obcí nedojde. Krajský soud se staví jednoznačně na stranu žalobce (developer), který byl nečinný a pouze spoléhal na nevyměření poplatku za odvod ze ZPF. Soud se zdržel jakéhokoliv hodnocení, proč by měly veřejné rozpočty a chráněný veřejný zájem na ochraně ZPF přijít zkrátka, když skutečným účelem využití plochy odňaté ze ZPF není místní komunikace, čímž přestal být nestranným arbitrem sporu. Nepozastavil se nad tím, proč by obec musela převzít komunikace v rezidenční čtvrti a vynakládat finanční prostředky na jejich údržbu z peněz ostatních občanů obce, kteří by tuto komunikaci užívali naprosto náhodně.

[18] Krajský soud se nezabýval tím, zda důkazní břemeno k prokázání naplnění kategorie komunikace stíhá žalobce jako osobu, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, či nikoliv. Pokud žalobce zpochybňoval důkazy správních orgánů ohledně změny využití plochy jako místní komunikace, přeneslo se na něj důkazní břemeno prokázání, že plocha splňuje všechny atributy místní komunikace. Stěžovatel poukázal na § 11a odst. 3 zákona o ZPF a konstatoval, že pokud ve lhůtě pěti let nedošlo k naplnění využití plochy jako místní komunikace [§ 11a odst. 1 písm. b) zákona o ZPF, resp. dle zákona o místních komunikacích], pak tato plocha podléhá odvodu. Krajský soud se nezabýval tím, že plocha, na níž je od roku 2020 dokončená komunikace, ještě v roce 2023 nemá zákonem o pozemních komunikacích předepsané náležitosti místní komunikace. Podle stěžovatele jde jednoznačně o změnu využití plochy, když osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF ještě před stavbou komunikace, rozprodává pozemek, obec opakovaně prohlašuje, že komunikaci nepřevzme, a žalobce je naprosto pasivní. Z těchto skutečností lze vyvodit pouze závěr o změně využití plochy.

[19] K soukromoprávním vztahům mezi žalobcem a obcí se správním orgánům ani soudu nepřísluší vyjadřovat. Pokud soud soukromoprávní vztahy hodnotí a vyvozuje z nich právní závěry, pak se staví na stranu žalobce a přestává být nestranným arbitrem sporu.

[20] Stěžovatel brojí rovněž proti výroku krajského soudu o nákladech řízení. Zmínil, že krajský soud přiznal náhradu nákladů i za vyjádření ke kasační stížnosti. V řízení o kasační stížnosti však byl žalobce neúspěšný. Žalovaný měl plný úspěch. Soud nemůže přiznat náhradu nákladů tomu účastníkovi, který úspěch neměl.

[21] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Od začátku stavěl místní komunikaci mimo jiné i na základě příslibu obce, kdy bylo nutné, aby obec byla součinná z důvodu existence místní komunikace na pozemku obce parc. č. 669 v k. ú. Jizerní Vtelno, v jehož bezprostřední blízkosti je pozemek, na němž se nachází místní komunikace zhotovená žalobcem. Po celou dobu byla stavba kolaudována jako místní komunikace a fakticky stále je místní komunikací. Náklady na výstavbu byly a jsou odpovídající místní komunikaci. V žádném případě tak nedošlo ve lhůtě stanovené §

11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF ke změně záměru osvobozeného od odvodu. Žalobce místní komunikace postavil spolu s veřejným osvětlením, veřejnou kanalizací, veřejnou zelení, veřejnými chodníky, tedy ke změně odůvodňující stanovení odvodu nedošlo. Žalobce převáděl vlastnická práva k pozemku, na kterém se nachází místní komunikace s tím, že tento převod podmiňoval povinností převést vlastnické právo k pozemkům, na kterých se nachází místní komunikace, na obec Jizerní Vtelno neprodleně od okamžiku, kdy obec bude souhlasit s nabytím vlastnictví k daným pozemkům. To činil žalobce za podmínky bezúplatného převodu (daru), popřípadě za symbolickou kupní cenu 1,- Kč. O účelovém jednání ze strany obce není pochyb, jelikož obec podmiňovala převzetí zastavěností území a ve svém vyjádření ze dne 17. 3. 2024 dokonce i finančním darem, z čehož je patrné, že se zde nejedná o ochranu ZPF a povinném odvodu, ale o finanční prospěch obce, která činí veškeré kroky za účelem obohacení se na úkor žalobce. Kroky činěné obcí Jizerní Vtelno pro změnu místní komunikace na účelovou komunikaci nic nemění na stavbě samotné, předchozích povolovacích řízeních a závazných stanoviscích, v nichž je komunikace vedena jako místní.

III. Posouzení kasační stížnosti

[22] 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 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.

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda správní orgány postupovaly správně, když žalobci uložily povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF v souvislosti s výstavbou předmětné komunikace.

[25] Podle § 11a odst. 1 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, odvody za trvale odňatou půdu se nestanoví, jde-li o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby dálnic, silnic a místních komunikací, včetně jejich součástí a příslušenství [písm. b)], či výstavbu účelových komunikací sloužících k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků [písm. d)].

[26] Podle § 11a odst. 3 téhož zákona, *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.*

pokračování

[27] Podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.

[28] Podle § 9 odst. 1 téhož zákona je vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítl, že krajský soud uchoopil předmět řízení v rozporu s § 11a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF, neboť uvedl, že jednalo-li by se o účelovou komunikaci (nesloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků), odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF by bylo třeba stanovit. Z výše uvedeného závěru krajského soudu je zřejmé, že krajský soud se v bodu 19 napadeného rozsudku v rámci vymezení předmětu sporu nevyjadřoval k účelové komunikaci sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, za kterou se odvod ze ZPF podle § 11a odst. 1 písm. d) nestanoví, jak ostatně uvádí sám stěžovatel v kasační stížnosti. Vyjádřil se k účelové komunikaci nesloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, která není uvedena ve výčtu pozemních komunikací uvedeném v § 11a odst. 1 písm. a) a d) zákona o ochraně ZPF, které nepodléhají odvodu za odnětí ze ZPF. Zcela správně tudíž konstatoval, že za tuto pozemní komunikaci by bylo třeba stanovit odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

[30] K výtce stěžovatele, že se krajský soud odchýlil od konstantní judikatury a nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ani z obsahu správního spisu, postačuje uvést, že stěžovatel nezmínil žádnou judikaturu, od které se krajský soud odchýlil. Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud se s obsahem správního spisu i správních rozhodnutí náležitě obeznámil, neboť poukazuje na zjištění ze správního spisu (např. bod 29), listiny obsažené ve správním spisu (např. bod 27) a zmiňuje také relevantní závěry správních orgánů (např. bod 30).

[31] Ke stěžovatelem zmiňované pasivitě žalobce Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že předmětná komunikace byla uvedena jako místní komunikace v povolovacích aktech (územní rozhodnutí ze dne 29. 1. 2018, č. j. 3431/2018/SÚ/SIST, stavební povolení ze dne 23. 4. 2019, zn. ODSH 253-280/2019-24/029, kolaudační souhlas ze dne 22. 12. 2020, zn. ODSH 253-280/2020-24/195) i v závazném stanovisku orgánu ochrany ZPF ze dne 30. 1. 2017, č. j. 55867/2016OPLOO/daze, který podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF udělil souhlas s trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Žalobce dále ve správním řízení týkajícím se stanovení odvodu za odnětí pozemku ze ZPF poukázal na potvrzení obce Jizerní Vtelno ze dne 21. 11. 2016, že komunikaci převezme do svého vlastnictví, z čehož vyplývá, že i obec o této komunikaci původně uvažovala jako o místní, jelikož podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem místních komunikací obec. Ze zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 27. 5. 2020 dále vyplývá, že žalobce jakožto developer nabídl obci Jizerní Vtelno bezúplatný převod pozemku, na němž se nachází předmětná komunikace, což dokládá snahu žalobce zabezpečit převod tohoto pozemku do vlastnictví obce. Ve spojení s tím, že v povolovacích aktech byla předmětná pozemní komunikace označována jako místní, jejímž vlastníkem je podle § 9

odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obec, to svědčí o snaze žalobce dosáhnout toho, aby se předmětná komunikace stala místní komunikací ve vlastnictví obce. Nedává ostatně smysl převádět pozemek pod pozemní komunikací na obec, bez úmyslu převést na obec také samotnou pozemní komunikaci. Záměr žalobce převést pozemek, na němž je předmětná komunikace umístěna, na obec dokládají také čestná prohlášení spoluvlastníků pozemku, která žalobce přiložil ke svému odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí orgánu ochrany ZPF ze dne 28. 6. 2022, v nichž vyjadřují ochotu svůj podíl neprodleně převést na obec formou daru či kupní smlouvy za symbolickou částku 1,- Kč. V odvolání žalobce poukázal na výše uvedené potvrzení obce ze dne 21. 11. 2016 a uvádí, že obec opakovaně kontaktoval, aby si předmětnou nemovitost převzala vzhledem ke skutečnosti, že si převzala již liniové stavby typu vodovody a kanalizace, v nejbližší době si převezme veřejné osvětlení místní komunikace, takže nelze předpokládat, že nedostojí svému příslibu a nepřevzme komunikaci jako takovou. Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud do jisté míry za lidsky pochopitelné, že se žalobce domníval, že se jedná o místní komunikaci, a podle toho také jednal, resp. nevyvíjel ohledně zařazení komunikace další aktivitu. Není proto na místě žalobci vytýkat, že byl od roku 2018 pasivní a nečinil ničeho k tomu, aby naplnil účel využití plochy místní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích. Ačkoli tedy nelze dovozovat, že by žalobce zavinil to, že se nenaplnil původní záměr realizovat místní komunikaci, je třeba na druhé straně též uvést, že žalobce si mohl při realizaci tohoto záměru počínat prozíravěji, aby zajistil naplnění všech potřebných podmínek pro to, aby jím vybudovaná komunikace byla místní komunikací. Především mohl předem smluvně zajistit závazek obce vybudovanou komunikaci převzít (ať již včetně pozemků či bez nich) do svého vlastnictví.

[32] Přesvědčení stěžovatele, že bylo na žalobci, aby prokázal, že účelové využití plochy komunikace je a nadále bude místní komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, Nejvyšší správní soud nesdílí. Předmětem posuzované věci totiž je odvod za odnětí půdy ze ZPF, nikoli určení, o jakou pozemní komunikaci se jedná, byť tato otázka má pro správné rozhodnutí věci rozhodující význam. O odvodu za odnětí půdy ze ZPF rozhoduje orgán ochrany ZPF ve správním řízení zahajovaném z moci úřední, a je tudíž na něm, aby prokázal, že jsou splněny podmínky pro vyměření tohoto odvodu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Není proto opodstatněná výtká stěžovatele, že se krajský soud nezabýval tím, zda důkazní břemeno k prokázání naplnění kategorie komunikace stíhá žalobce jako osobu, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, či nikoliv. Stejně tak neobstojí argumentace stěžovatele, že pokud žalobce zpochybňoval důkazy správních orgánů ohledně změny využití plochy jako místní komunikace, přeneslo se na něj důkazní břemeno prokázání, že plocha splňuje všechny atributy místní komunikace. Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele, že soud se staví pouze na stranu žalobce, neboť krajský soud při posouzení věci objektivně, nestranně a řádně vypořádal námitky stěžovatele. Z ničeho nevyplývá, že by žalobci jakkoliv stranil.

[33] Stěžovatel se mýlí, když má za to, že soud za žalobce domýšlí, že byla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí týkající se převodu nemovité věci. Tento závěr krajský soud nevyslovil. Krajský soud v bodu 37 napadeného rozsudku pouze konstatoval, že úkony obce mohou vykazovat znaky jednání o smlouvě budoucí, s čímž se pojí i případná

pokračování

občanskoprávní odpovědnost za její bezdůvodné neuzavření, což však není možné v tomto řízení hodnotit.

[34] Stěžovateli je naproti tomu třeba přisvědčit, že žalobce mohl být v legitimním očekávání o nevyměření odvodu za vynětí ze ZPF pouze a jedině za podmínky, že bude vydáno rozhodnutí příslušného silničního správního orgánu o zařazení do příslušné kategorie komunikací (místní komunikace). Aby totiž žalobce mohl legitimně očekávat, že mu odvod za vynětí ze ZPF nebude vyměřen, musely by pro to být splněny podmínky stanovené relevantní právní úpravou, což v posuzované věci nenastalo, jak bude vysvětleno níže. Určitý příslib ze strany správního orgánu může založit legitimní očekávání na straně jednotlivce tehdy, pokud byl učiněn na základě pravdivých a úplných informací tímto jedincem správnímu orgánu sdělených, a pouze do doby, než dojde ke změně podstatných okolností, na jejichž základě byl vydán (srov. k tomu, byť pouze analogicky § 139 odst. 4 správního řádu týkající se platnosti předběžné informace vydané správním orgánem - *Předběžná informace přestává platit, dostala-li se do rozporu s právním předpisem, který nabyl účinnosti po jejím vydání, nebo došlo-li ke změně okolností rozhodných pro její obsah. Předběžná informace je od počátku neplatná, pokud byla vydána na základě údajů nepravdivých, neúplných, zkreslených nebo žadatelem zatajených*). V dané věci 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. Toto závazné stanovisko ovšem vycházelo z informace poskytnuté žalobcem, že odnětí půdy na daném pozemku ze ZPF bude sloužit realizaci záměru výstavby místní komunikace. Jak bude dále vysvětleno, ke dni vydání napadeného rozhodnutí stěžovatele tento údaj neodpovídal realitě. Proto se žalobce nemohl v rozhodné době dovolávat svého legitimního očekávání založeného závazným stanoviskem. Dále je třeba zdůraznit, že správní orgány nemůže zavazovat předběžný příslib obce Jizerní Vtelno, že vybudovanou komunikaci převezme do svého vlastnictví, a umožní tak její zařazení jako místní komunikace. Obec totiž jedná v majetkoprávních vztazích jako právnická osoba, nikoli jako správní orgán. (Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že se jakkoli nezabývá otázkou možné odpovědnosti obce za škodu, která mohla žalobci vzniknout v důsledku případného porušení příslibu obce komunikaci do svého vlastnictví převzít a umožnit její zařazení jako místní komunikace).

[35] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že se krajský soud vůbec nezabýval tím, jaká faktická skutečná kategorie komunikace vznikne výsledkem stavební činnosti. Tím, jaká pozemní komunikace ve skutečnosti vznikla, se krajský soud zabýval v bodu 29 napadeného rozsudku, v němž po zhodnocení okolností, za nichž byla komunikace vybudována, dospěl k závěru o předčasnosti závěru Krajského úřadu Středočeského kraje v rozhodnutí ze dne 15. 6. 2022, že se jedná o účelovou komunikaci, a následně v bodu 39 konstatoval, že nelze bez dalšího dovodit, že by se jednalo o účelovou komunikaci, nikoliv o – byť prozatím formálně nezařazenou – místní komunikaci.

[36] Názor stěžovatele, že stavební činností vzniká stavba účelové komunikace, je příliš zjednodušující. Nejvyšší správní soud připouští, že jej lze z právní úpravy obsažené v zákoně o pozemních komunikacích dovodit, neboť podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad. Účelová komunikace toto

rozhodnutí nevyžaduje, tudíž formálně by bylo možno na nově vybudované pozemní komunikace, dokud nejsou rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu zařazeny do příslušné kategorie rozhodnutím silničního správního úřadu, nahlížet jako na účelové komunikace. Tento výklad však podle Nejvyššího správního soudu není správný, neboť nijak nepřihlíží k vlastnickým právům k pozemku a na něm umístěné komunikaci, zcela odhlíží od záměru stavebníka, parametrů nově zřizovaných komunikací včetně požadavků na jejich výstavbu stanovených v předpisech stavebního práva hmotného, návaznosti aktů v rámci povolovacích řízení a znaků jednotlivých druhů pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace, účelová komunikace) uvedených v § 4 až § 7 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že na nově vybudované a rozhodnutím silničního správního úřadu doposud nezařazené komunikace je na místě nahlížet jako na nezařazené pozemní komunikace (dálnici, silnici, či místní komunikace), byť tuto kategorii pozemních komunikací zákon o pozemních komunikacích neupravuje.

[37] Ve prospěch tohoto závěru hovoří také komentářová literatura (ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz), na kterou poukázal také krajský soud, která k § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uvádí, že „*zatímco účelové komunikace vznikají z úředního hlediska "samovolně" samotným naplněním zákonných znaků (srov. komentář k § 2 a § 7) a obdobně i zanikají (srov. komentář k § 18), do ostatních kategorií je třeba pozemní komunikaci zařadit správním rozhodnutím. Tím příslušná komunikace vznikne po právní stránce - tedy teprve okamžikem, kdy rozhodnutí o jejím zařazení nabude právní moci, stává se pozemní komunikace dálnicí, silnicí nebo místní komunikací - srov. KS Hradec Králové 22 Co 129/2010 (jud. č. 1). Výjimkou z tohoto pravidla je podle našeho názoru situace, kdy se buduje zcela nová pozemní komunikace, která byla od počátku vyprojektována, povolena a kolaudována jako dálnice, silnice nebo místní komunikace. V takovém případě ji doporučujeme považovat za dálnici, silnici či místní komunikaci od samého počátku - ze stavebního hlediska ji tedy bude povolovat a kolaudovat speciální stavební úřad určený podle zamýšlené kategorie (dálnici bude povolovat a kolaudovat Ministerstvo dopravy atd.). Z hlediska vlastnických vztahů doporučujeme na ni nahlížet také jako na dálnici, silnici či místní komunikaci. To má význam zejména tehdy, pokud je místní komunikace na základě spolupráce veřejného a soukromého sektoru, tj. obce a developera, budována na pozemku osoby soukromého práva. Pokud bychom ji považovali až do doby zařazení za účelovou komunikaci, stala by se vlastnický součástí pozemku a zařadit ji mezi místní komunikace by bylo možno již jen na základě smlouvy o smlouvě budoucí o převedení pozemku na obec (srov. komentář k § 9 a § 17). Pokud ale byla od počátku zřejmá vůle obou stran vybudovat místní komunikaci, jež bude následně převedena na obec (např. z plánovací smlouvy podle § 66 či § 86 stavebního zákona), pak je podle našeho názoru správnější budovanou cestu posuzovat z vlastnického hlediska jako samostatný předmět vlastnictví již od jejího faktického dokončení, samozřejmě za podmínky, že bude v přiměřené době po dokončení úředně zařazena do příslušné kategorie.“ Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti zcela správně konstatuje, že nezáleží na tom, jak je komunikace v záměru nazvána a jaké má technické parametry, záleží na faktickém, prokazatelném způsobu využití plochy. Stěžovatel má pravdu v tom, že vybudovaná stavba účelové komunikace je s ohledem na § 506 občanského zákoníku a § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích součástí pozemku.*

pokračování

[38] Místní komunikace je pozemní komunikace, která byla zařazena rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu podle § 3 zákona o pozemních komunikacích do kategorie místních komunikací, jejím vlastníkem je obec, na jejímž území se místní komunikace nachází (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), a slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Za rozhodující pro správné posouzení toho, zda pozemek podléhá povinnosti platit odvod za trvalé odnětí ze ZPF, považuje Nejvyšší správní soud skutečnost, že v posuzované věci předmětná komunikace nesplňuje první dvě podmínky. Nemůže být tudíž považována za místní komunikaci, za níž se podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF nestanoví odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF. Orgán ochrany ZPF tudíž správně konstatoval, že se nejedná o místní komunikaci a podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF rozhodl, že žalobce je povinen zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze ZPF. V této souvislosti je na místě stěžovateli přisvědčit, že žalobce neuplatnil žádné tvrzení ani důkaz, že by neměl dostatek prostoru pro to, aby komunikaci převedl na obec a dosáhl vydání příslušného rozhodnutí o zařazení předmětné komunikace do kategorie místní komunikace. Je totiž zřejmé, že žádný proces směřující k převodu komunikace na obec a jejímu zařazení mezi místní komunikace neprobíhá, a to pro odmítavé stanovisko obce. S ohledem na výše již zmíněné potvrzení obce ze dne 21. 11. 2016 se žalobce sice původně mohl oprávněně domnívat, že obec stavbu komunikace převezme (a následně ji zařadí mezi místní komunikace). Z dalšího jednání obce a zejména z oznámení obce ze dne 5. 1. 2022 adresovaného orgánu ochrany ZPF, v němž uvádí, že předmětnou místní komunikace vyřazuje z pasportu jako místní komunikaci a žádá o přehodnocení na účelovou komunikaci, ovšem vyplývá, že obec svůj postoj v tomto ohledu definitivně změnila.

[39] V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že na předmětnou komunikaci je nutno nahlížet jako na účelovou komunikaci. Tato komunikace byla zkolaudována rozhodnutím Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 22. 12. 2020, zn. ODSH 253-280/2020–24/195, a řízení o předepsání odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF bylo zahájeno usnesením orgánu ochrany ZPF ze dne 4. 5. 2022, č. j. 59404/2022/OPLOO/PaBo. Rozhodnutí žalovaného pak bylo vydáno 22. 3. 2023. S ohledem na tento značný časový odstup mezi kolaudací předmětné komunikace a rozhodnutím o předepsání odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF a především pak na odmítavé stanovisko obce Jizerní Vtelno, bez jejíž součinnosti nelze danou komunikaci zařadit mezi místní komunikace, neobstojí závěr krajského soudu, že nelze dovodit, že by se jednalo o účelovou komunikaci, nikoli o formálně nezařazenou místní komunikaci. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud nesprávně posoudil, o jakou komunikaci se jedná.

[40] Námitka stěžovatele, že konstatování krajského soudu, že stavba pozemní komunikace je samostatnou věcí v právním smyslu, jež netvoří součást pozemku, na němž je vybudována, nevychází ze znění zákona, není důvodná. Z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že krajský soud tento závěr vztáhl k místní komunikaci, jelikož poukázal na § 9 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích (což ostatně uvádí také stěžovatel v kasační stížnosti), který stanoví, že stavba místní komunikace není součástí pozemku.

[41] Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že žalobce rozprodal pozemek, jehož součástí je předmětná stavba účelové komunikace, nemá sama o sobě za následek, že by došlo ke změně využití odejmuté plochy, neboť nic nemění na tom, že na pozemku je postavena předmětná komunikace. Podle Nejvyššího správního soudu nic nebrání tomu, aby místní komunikace vznikla na pozemku ve spoluvlastnictví třetích osob. Jak zcela správně a přiléhavě konstatoval krajský soud, v případě místních komunikací právní úprava tuto možnost předvídá (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 498 odst. 1 větou druhou občanského zákoníku). Na rozdíl od krajského soudu má však Nejvyšší správní soud za to, že ke změně účelu využití plochy, na níž je umístěna předmětná komunikace ve smyslu § 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF, skutečně došlo, neboť ačkoli z hlediska vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF správní orgány při vydání závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2017 původně vycházely ze záměru žalobce vybudovat na pozemku p. č. X k. ú. J. V. místní komunikaci, s ohledem na shora uvedené skutečnosti se ve výsledku na tomto pozemku nachází účelová komunikace nesloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

[42] Čestná prohlášení spoluvlastníků pozemku krajský soud vyhodnotil zcela správně tak, že z nich vyplývá srozumění spoluvlastníků pozemku s tím, že jejich spoluvlastnický podíl k pozemku může být v budoucnu převeden na obec. Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že se krajský soud nezabýval datem vyhotovení těchto čestných prohlášení, a skutečnost, že se v nich nezmiňuje komunikace, na správnosti hodnocení těchto čestných prohlášení krajským soudem nic nemění. Na posouzení věci tato okolnost však nic nemění, neboť jak již bylo uvedeno, bez součinnosti obce není možné dosáhnout zařazení komunikace mezi místní komunikace a dosáhnout tak zákonem předvídané výjimky z povinnosti zaplatit odvod za trvalé odnětí pozemku ze ZPF.

[43] Pokud krajský soud po vyhodnocení čestných prohlášení v bodu 42 rozsudku konstatoval, že žalobce i po prodeji pozemků třetím osobám nadále počítal s možností, aby v daném území obec vybuvovala místní komunikace v souladu s dříve vydanými povolovacími akty, formuloval tento svůj závěr nepřesně, neboť v něm zmiňuje vybudování místní komunikace obcí. Není však nesrozumitelný, ani nezakládá nepřezkoumatelnost kasační stížnosti napadeného rozsudku, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, neboť krajský soud zároveň poukázal na dříve vydané povolovací akty týkající se pozemní komunikace vybudované žalobcem, v nichž byla označována jako místní komunikace, z čehož je zřejmé, že se závěr krajského soudu týkal právě této komunikace.

[44] Krajský soud svůj závěr ohledně výměry plochy odňaté ze ZPF uvedl nad rámec potřebného odůvodnění. Kasační stížností přezkoumávaný rozsudek tudíž není na tomto závěru založen. Zbývající námitky krajský soud řádně a srozumitelně vypořádal. Nejvyšší správní soud proto stěžovateli nepřisvědčil, že krajský soud v důsledku svého závěru ohledně výměry plochy odňaté ze ZPF přestal být nestranným arbitrem sporu. 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, v důsledku čehož je na úvahu soudu týkající se výměry plochy odňaté ze ZPF vskutku možné nahlížet jako na pochybení krajského soudu spočívající v doplnění žalobních námitek, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti. V návaznosti na výše uvedené je třeba

pokračování

uvést, že ze stejného důvodu se argumentací stěžovatele týkající se správnosti výměry plochy odňaté ze ZPF nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[45] Vzhledem k tomu, že krajský soud dospěl v bodu 38 rozsudku k závěru o neudržitelnosti překvalifikování závěru správních orgánů o právní povaze předmětné komunikace, je logické, že se nezabýval ani povinností osoby povinné k platbě odvodů podle § 11 odst. 5 zákona o ochraně ZPF oznámit změnu způsobu využití orgánu ochrany zemědělského půdního fondu příslušnému k rozhodnutí o odvodech (§ 11a odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Výtku stěžovatele, že krajský soud opomenul, že v případě výpočtu odvodu v závazném stanovisku se jedná pouze orientační stanovení odvodu, nikoli doživotní osvobození od poplatku, neshledal Nejvyšší správní soud opodstatněnou, neboť krajský soud v bodu 23 a 24 rozsudku správně uvedl, že výše předepsaného odvodu vymezená souhlasem s odnětím podle § 9 zákona o ochraně ZPF je pouze orientační (§ 9 odst. 9 zákona o ochraně ZPF).

[46] Nezákonnost napadeného rozsudku nezpůsobuje ani to, že krajský soud hodnotil dopad svých závěrů na veřejné rozpočty a nezabýval se povinnostmi obce souvisejícími s převzetím komunikace. Povinností soudu je řádně vypořádat žalobní námitky, nikoli věc komplexně hodnotit ze všech možných v úvahu připadajících hledisek a zohledňovat zájmy třetích osob. Krajský soud žalobní námitky vypořádal pečlivě, přehledně a srozumitelně, výsledně však krajský soud věc neprávě posoudil v důsledku toho, že patřičně nevyhodnotil, že předmětná komunikace nemůže být považována za místní komunikaci. V tomto ohledu je na místě stěžovateli přisvědčit, že krajský soud náležitě nezhodnotil, že plocha, na níž je od roku 2020 dokončená pozemní komunikace, ani v roce 2023 neměla zákonem o pozemních komunikacích předepsané náležitosti místní komunikace a ani nebylo zřejmé, že by se na tom mělo něco změnit.

[47] Závěr stěžovatele, že soudu ani správním orgánům se nepřísluší vyjadřovat k soukromoprávním vztahům mezi žalobcem a obcí, je správný. Stěžovatel při jednání v řízení před krajským soudem upozornil, že žalobce porušoval ujednání mezi ním a obcí, když začal jednotlivé pozemky nacházející se v dotčeném území převádět na třetí osoby, čímž měl mařit možnost budoucího převodu na obec. Krajský soud při vypořádání této námítky mimo jiné zmínil, že odmítavý postoj k převzetí pozemků lze na straně obce pozorovat od doby, kdy již byly vydány všechny potřebné akty. Tento popis jednání obce, který krajský soud zmínil v souvislosti s vypořádáním uvedené námítky stěžovatele, ovšem nepřestavuje hodnocení soukromoprávních vztahů mezi žalobcem a obcí.

[48] Při rozhodnutí o nákladech řízení se krajský soud nedopustil stěžovatelem namítaného pochybení, neboť (podle napadeného rozsudku) byl žalobce ve věci samé plně úspěšný, a proto mu krajský soud přiznal náhradu nákladů řízení za celé soudní řízení, tj. i za předchozí řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 25/2023, v němž byl stěžovatel dosáhl zrušení prvního rozsudku krajského soudu. Krajský soud tudíž nepochybil, když žalobci přiznal také náhradu nákladů za vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného v tomto předchozím řízení. Tento závěr o plném úspěchu žalobce ovšem nyní neplatí, neboť napadený rozsudek krajského soudu, včetně výroku o nákladech řízení, je tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu opět rušen a

krajský soud ve věci samé bude znovu rozhodovat vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Znovu pak rozhodne i o nákladech soudního řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil 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.).

[50] Krajský soud v novém rozhodnutí 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 dne 15. května 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu