



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **STAVEBNÍ FIRMA PLUS, s.r.o.**, IČO 26285363
sídlem Měšťanská 3992/109, 695 01 Hodonín
zastoupený advokátkou JUDr. Marcelou Andráškovou
sídlem Masarykovo nám. 22, 695 01 Hodonín

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2018, č. j. JMK 39205/2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Městský úřad Hodonín, odbor životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018, č. j. MUHOCJ 2252/2018 OŽP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) a uložil mu pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Uvedeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že užíval zemědělskou půdu části pozemků p.č. 1352/20, 1352/219, 1352/221, 1352/222, 1352/186, 1352/187, 1352/188, 1352/189, 1352/220 vše v k. ú. Hodonín (dále též „předmětné pozemky“) k nezemědělským účelům (skladování stavebního materiálu a provádění recyklace stavebních odpadů) bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“).

2. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 13. 6. 2018, č. j. JMK 39205/2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že označení „správní delikt“ nahradil označením „přestupek“ a ve výroku I. doplnil dobu spáchání přestupku – v období od 19. 8. 2016 do 2. 11. 2017. Ve zbytku pak žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Žalovaný se relevantním způsobem nevypořádal s tvrzeními žalobce. Žalobce odkazuje na § 1012 občanského zákoníku a rozhodnutí Okresního soudu Plzeň - jih sp. zn. 4 C 3/2008 a Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3322/2010 a namítá, že § 3 odst. 4 zákona o ochraně ZPF neumožňuje libovůli správního orgánu vybrat si osobu přestupce. Řízení mělo být vedeno pouze s vlastníky předmětných pozemků, neboť ti disponují dle § 1012 občanského zákoníku jak povinnostmi, tak právy k předmětným pozemkům. Vlastník se uzavřením nájemní smlouvy dočasně zbavuje svého práva věc užívat, nezabavuje se svého práva vyloučit každého jiného z užívání věci bez jeho souhlasu, tedy ani povinnosti dodržování zákona o ochraně ZPF. Uzavřením nájemní smlouvy vlastník souhlasil s jejím užíváním v rozsahu dle nájemní smlouvy. Žalobce užívá předmětné pozemky v souladu s uzavřenou nájemní smlouvou. Ta prokazuje také to, že pozemky nebyly ke dni uzavření nájemní smlouvy užívány vlastníkem v souladu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Správní orgán měl postihnout známého vlastníka nemovitostí, který pravděpodobně způsobil změnu jejich užití. Pokud právní předpis připouští dvojí postih téhož skutku za pouze právně kvalifikačních podmínek, je toto ustanovení neaplikovatelné. Pokud měl být postihnut vlastník pozemku, nelze postihnout za stejný delikt žalobce. Uživatele lze postihnout pouze v případech, kdy vlastník pozemku není znám. S ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1738/2005 je navíc nutné řešit, zda vůbec může být použit speciální předpis, jímž je zákon o půdě. Zákon o ochraně ZPF nelze použít, neboť pozemky byly v době uzavření nájemní smlouvy již užívány k nezemědělským účelům, tedy již fakticky nebyly součástí ZPF, a v roce 1999 byl vydán souhlas s dočasným odnětím ze ZPF. Neodvedení odvodů za dočasné odnětí je věcí státu a dotčených vlastníků a nemá vliv na charakter pozemků, neboť ty nebyly vráceny do ZPF. S ohledem na rozsudky Vrchního soudu v Praze 6 A 905/94 a Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 1883/2000 nezáleží na zápisu v katastru nemovitostí, ale na skutečném charakteru pozemků. Žalobce nemůže odpovídat za závadný stav, neboť ten nastal daleko dříve, než jím byly nemovitosti užívány. Správní orgán si zřejmě vyhlédl subjekt, který je nejbonitnější pro ukládání pokut, a tím se dopustil nezákonné libovůle.

4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Zakaz obsažený v zákoně o ochraně ZPF dopadá na každého bez ohledu na vztahy vyplývající z občanského práva. Nelze směšovat rovinu soukromoprávní a veřejnoprávní. Trvajícího přestupku (užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům) se žalobce mohl dopustit i přesto, že protiprávní stav sám nevyvolal a pouze jej udržoval. Jedná se o trvající přestupek, proto je nepodstatné, že měl být potrestán vlastník pozemku. Osobou, která pozemky fakticky užívá, je žalobce. Ze zákona nevyplývá, že je možné postihnout uživatele pozemku až tehdy, pokud vlastník není znám. Souhlas ze dne 7. 9. 1999 se týká pouze části předmětných pozemků a navíc řeší pouze rozšíření hliniště, nikoliv skladování stavebního materiálu ani recyklaci stavebních odpadů. K argumentaci, že rozhodný je skutečný stav pozemků a nikoliv jejich evidence, žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 22/2018-52.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
6. Předně soud poznamenává, že se žalovaný řádně zabýval všemi odvolacími námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí je patrná reakce na námitky žalobce i konkrétní úvahy žalovaného. Nelze proto souhlasit s námitkou žalobce, že žalovaný s tvrzeními žalobce relevantně nevypořádal. Sám žalobce ostatně proti úvahám žalovaného v žalobě brojí konkrétní argumentací, a krajskému soudu proto nic nebrání v tom, aby správnost těchto úvah věcně posoudil.
7. Jádrem sporu je otázka, zda mohl být žalobce jakožto uživatel předmětných pozemků z titulu nájemní smlouvy poškozen za správní delikt dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF s ohledem na skutečnost, že protiprávní stav dle jeho tvrzení vyvolal vlastník předmětných pozemků, který je znám.
8. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba.
9. Podle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF.
10. V prvé řadě musí soud poznamenat, že na odpovědnost za přestupek podle zákona o ochraně ZPF nelze vztáhnout pravidla o soukromoprávní odpovědnosti vlastníka věci. Nemůže být proto rozhodné, že se ve světle soukromého práva vlastník nemůže zbavit svých povinností plynoucích z vlastnického práva, a tudíž ani případné soukromoprávní odpovědnosti za porušení těchto povinností. V případě veřejnoprávní odpovědnosti plynoucí z porušení veřejnoprávních povinností je nutno vždy aplikovat danou speciální úpravu a individuálně zkoumat, komu je zvláštní veřejnoprávní povinnost ukládána a kdo

pak za porušení této povinnosti odpovídá. Jestliže je veřejné právo v tomto směru jednoznačné, není důvod hledat analogii v právu soukromém, neboť zde není žádná mezera v právu, kterou by bylo nutno tímto způsobem vyplnit. Tak tomu je také v případě § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, ze kterého zřetelně vyplývá, že za daný přestupek odpovídá každý, kdo se dopustí zde vymezeného jednání. Z těchto důvodů také není na věc přílehlavá judikatura civilních soudů, na kterou žalobkyně odkazuje, neboť ta se týká právě soukromoprávních aspektů vlastnického práva a kromě toho řeší zcela odlišné skutkové situace (včetně otázky, zda určitá skutková situace spadá do působnosti zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, který na posuzovanou věc nijak nedopadá).

11. Z citovaných ustanovení je patrné, že přestupku dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF se může dopustit každá právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která jedná v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Daná ustanovení blíže nespecifikují, jaký právní vztah k pozemku by daná osoba měla mít, a rozhodně z nich nevyplývá, že by za daný přestupek měl odpovídat primárně vlastník. Vlastnictví pozemku je z hlediska znaků skutkové podstaty předmětného přestupku zcela irrelevantní. Poukazuje-li žalobce na § 3 odst. 4 zákona o ochraně ZPF, ten stanoví jiné pravidlo, jehož nedodržení je pak samostatně postihováno [viz § 20a odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ZPF].
12. Pro posouzení, zda se osoba dopustila přestupku podle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, tedy není vůbec rozhodný její právní vztah k pozemku, nýbrž pouze a jen její jednání – užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF. Takového jednání se přitom může dopustit vlastník pozemku, jeho oprávněný uživatel i uživatel neoprávněný. Z hlediska odpovědnosti za přestupek mezi těmito osobami neexistuje žádná hierarchie. Páchá-li přestupek jen jedna z nich, je za něj odpovědna pouze ona. Páchá-li jej společně více osob, jde o spolupachatele, byť by jejich právní vztah k pozemku byl odlišný. A nakonec každá z těchto osob může naplnit skutkovou podstatu tohoto přestupku individuálně odlišným jednáním, jak co do charakteru tohoto jednání, tak co do času jeho páchaní. Pak se jedná o dva pachatele odlišných skutků naplňujících tutéž skutkovou podstatu přestupku. Pachatel přestupku se proto nemůže zprostit své odpovědnosti poukazem na to, že daný přestupek (ať už týměž či jiným jednáním) spáchala také jiná osoba. I kdyby byli postiženi oba pachatelé, nedochází k porušení zásady *ne bis in idem* (viz čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), neboť zejména není splněna jedna ze základních podmínek pro použití zákazu opakovaného potrestání, a to totožnost pachatele. V nyní projednávané věci, poukazuje-li žalobce na jednání vlastníka předmětných pozemků, není splněna ani podmínka totožnosti skutku (vlastník se i dle tvrzení žalobce měl předmětného přestupku dopustit v jiném období a jeho jednání je ostatně odlišné než jednání žalobce, byť spolu souvisejí), ani podmínka opakovanosti trestu (žalobce vůbec netvrdí, že by kdokoliv byl dříve za tentýž skutek pravomocně potrestán).
13. Jednání, v němž bylo spatřováno spáchání předmětného přestupku, spočívalo ve skladování stavebního materiálu a provádění recyklace stavebních odpadů. Jelikož bylo ve správním řízení prokázáno, že tohoto jednání se dopouštěl žalobce, je závěr žalovaného o tom, že právě žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF zcela zákonný.

14. Na tento závěr nemůže mít žádný vliv skutečnost, že dle tvrzení žalobce již před uzavřením nájemní smlouvy nebyl předmětný pozemek užíván k zemědělským účelům. Přestupek podle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF je trvajícím deliktem, který může spočívat nejen ve vyvolání protiprávního stavu a jeho udržování, nýbrž také pouze v samotném udržování protiprávního stavu, který sám pachatel nevyvolal (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44, www.nssoud.cz). Poukazuje-li tedy žalobce pouze na to, že daný protiprávní stav nevyvolal, nemůže se zprostit své odpovědnosti za to, že jej dále udržoval.
15. Stejně tak na závěr o spáchání přestupku nemůže mít vliv skutečnost, že Městský úřad Hodonín dne 7. 9. 1999 pod č. j. ŽP/628/99/Ko-201 udělil společnosti Hodonínské cihelny, státní podnik v likvidaci souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy zemědělské výrobě na p.č. 1352/1 pro stavbu rozšíření hliniště. Zejména totiž tento souhlas nebyl udělen pro účely skladování stavebního materiálu a provádění recyklace stavebních odpadů. Žalobce proto předmětné pozemky nepoužívá k nezemědělským účelům na základě tohoto souhlasu, nýbrž v rozporu s tímto souhlasem, respektive bez jiného souhlasu orgánu ochrany ZPF, který by se na takovou činnost vztahoval.
16. Odnětí ze zemědělského půdního fondu na základě uvedeného souhlasu bylo pouze dočasné, proto nelze přistoupit na argumentaci žalobce, že by v důsledku toho přestaly být předmětné pozemky natrvalo součástí ZPF. Také z toho důvodu musí být pro účely zákona o ochraně ZPF rozhodný právní stav (tj. evidovaný charakter pozemku), nikoliv stav faktický. Žalobce opět k této otázce odkazuje na judikaturu, která se týká odlišných (soukromoprávních, resp. restitučních) aspektů užívání pozemků. Naproti tomu opomíjí přílehavější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018-52 (www.nssoud.cz), který naopak jednoznačně vychází ze závěru, že rozhodný je stav evidovaný v katastru nemovitostí. S ohledem na veřejnost této evidence měl přitom žalobce garantovanou možnost ověřit si, zda předmětné pozemky může užívat k zamýšlenému účelu. Zároveň po něm bylo možné legitimně žádat, aby si tuto možnost ověřil ještě před tím, než předmětné pozemky začal ke skladování stavebního materiálu a provádění recyklace stavebních odpadů užívat. Žalobce měl vedle toho možnost požádat o dočasné odnětí půdy ze ZPF a stejně tak měl k dispozici soukromoprávní prostředky, jak přimět vlastníka pozemku k tomu, aby v dané věci činil kroky, neboť ten je vůči němu odpovědný za nerušené užívání předmětu nájmu pro smluvený účel (viz § 2205 občanského zákoníku).
17. Právní názor žalobce, že rozhodný je faktický stav pozemků (tj. užívání či neužívání k zemědělským účelům), by navíc mohl vést k absurdním důsledkům a faktickému vyprázdnění celé úpravy obsažené v zákoně o ochraně ZPF. V prvé řadě souhlas s dočasným odnětím by pozbyl významu, neboť jakékoliv odnětí by ve světle žalobní argumentace bylo fakticky odnětím trvalým. Kromě toho by se bylo možné vyhnout plnění povinností podle zákona o ochraně ZPF i protiprávním odnětím půdy ze ZPF. Ačkoliv by samotné odnětí bylo jednorázově postižitelné, ve zbytku by dotčená půda pozbyla ochrany dle zákona o ochraně ZPF a k jakýmkoliv nezemědělským činnostem na této půdě by již nebylo potřeba souhlasu orgánu ochrany ZPF. Má-li platit, že ZPF je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí (viz § 1 odst. 1 věta první zákona o ochraně ZPF), musí být jeho ochrana účinná a nesmí záviset

na libovůli osob, které je užívají. Protiprávní jednání těchto osob proto zásadně nemůže vést k odnětí ochrany dle této zákonné úpravy.

IV. Shrnutí a náklady řízení

18. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
19. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 9. června 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu