



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

žalobců: **a) L. K.**
 bytem G. S 21, Š.

 b) M. K.
 bytem G. S. 21, Š

 oba zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Švestákem
 sídlem Starobranská 4, Šumperk

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
 sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc

za účasti: **I. H. a. s., IČO X**
 sídlem H. 283, H.

 II. obec H.
 sídlem H. 65, H.

 obě zastoupeny advokátkou Mgr. Martinou Nimmrichterovou
 sídlem Blahoslavova 4, Šumperk

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2016, č. j. KUOK 93588/2016, ve věci
odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou doručenou krajskému soudu v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2016, č. j. KUOK 93588/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Šumperk (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 7. 2016, č. j. MUSP 70175/S-58/2016, a toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně vyslovil souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) podle § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“), pro zemědělskou účelovou komunikaci a místní komunikaci na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. H. (dále jen „komunikace“).

B. Žaloba

2. Žalobci navrhovali, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí, jelikož jej považovali za nezákonné. Žalobci měli za to, že v průběhu správního řízení došlo k vadám. Konkrétně namítali následující:
 - a) napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost žalobci spatřovali v tom, žalovaný nevypořádal řádně odvolací námítky žalobců;
 - b) skutková zjištění správních orgánů byla nedostatečná. Tvrzení správních orgánů, že na dotčených pozemcích je umístěna zpevněná cesta povolená Okresním úřadem v Šumperku, je neurčité, dále stavební povolení, na které žalovaný odkazoval, není konkretizováno. Žalovaný neprovedl důkaz správním spisem a neověřil, zda byla zpevněná cesta (již existující v terénu) provedena v souladu se stavebním povolením. Totéž namítali žalobci i ve vztahu ke kolaudačnímu rozhodnutí;
 - c) nezákonnost stavebního povolení. Dle žalobců stavební povolení na místní komunikaci nemohlo nabýt právní moci, jelikož žalobcům jako vlastníkům jednoho z pozemků, na kterých byla stavba realizována, nebylo doručeno a nemohli tak uplatnit práva účastníků stavebního řízení. Žalobci uvedli, že nikdy souhlas ke stavbě cesty na svém pozemku neudělili. Žalobci namítali, že žalovaný v řízení odlišném od posuzované věci (týkajícím se právní povahy cesty na parcele č. X v k. ú. H.), konkrétně v rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016, č. j. KUOK 61830/2016, vyslovil, že má pochybnosti o použitelnosti stavebního povolení na předmětnou komunikaci, jakož i navazujícího kolaudačního rozhodnutí, pro jejich neurčitost a rozporuplnost;
 - d) správní orgány nezákonně posoudily dotčenou parcelu parc. č. X v k. ú. H. jako věc ničí, což je v rozporu se zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem (dále jen „o. z.“);
 - e) správní orgány nezdůvodnily, z čeho vyplývá, že předmětná cesta je jediným přístupem ke dvěma rodinným domům a zemědělským a lesním pozemkům. Nespecifikovaly ani, o jaké pozemky se jednalo;

f) označení cesty je rozporné. Podle žalobců tatáž komunikace nemůže mít současně povahu účelové a místní komunikace, správní orgány však vadně použily obě označení předmětné komunikace;

g) nedostatek aktivní legitimace H. a. s. Uvedená společnost neměla aktivní legitimaci k podání návrhu na odnětí pozemků ze ZPF, jelikož nebyla vlastníkem těchto pozemků a neměla k podání návrhu souhlas žalobců. Z napadeného rozhodnutí nelze zjistit, jaký zájem na věci uvedená společnost měla. Pokud by se společnost považovala za vlastníka cesty, musela by dle žalobců takové postavení a své vlastnictví prokázat ve správním řízení. Dle žalobců nemohla být cesta samostatným předmětem vlastnického práva, jelikož se jednalo pouze o povrchovou úpravu pozemků, zpevňující vrstva byla součástí těchto pozemků a tedy patřila do vlastnictví vlastníků pozemků;

h) neudělení souhlasu pro vyjmutí ze ZPF. Podle žalobců ke změně kultury pozemku a jeho odejmutí ze ZPF došlo bez jejich souhlasu, změna právní povahy pozemku tak nastala v rozporu se zákonem;

i) omezení vlastnického práva. Žalobci nesouhlasili s tvrzením žalovaného, že napadeným rozhodnutím nebylo omezeno jejich vlastnické právo. Na pozemku v jejich vlastnictví byla bez jejich souhlasu a pravomocného stavebního povolení zřízena černá stavba, čímž správní orgány zasáhly do vlastnického práva. Taktéž vynětím půdy ze ZPF přes nesouhlas žalobců došlo k omezení vlastnického práva v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod;

j) pochybení při vyjmutí půdy na celém pozemku parc. č. x ze ZPF. Podle žalobců zpevněná komunikace není umístěna na celém povrchu pozemku parc. č. X o výměře 481 m² v k. ú. H., žalovaný tak nebyl oprávněn vyjmout ze ZPF celý tento pozemek, ale toliko jeho část nacházející se pod komunikací;

k) zřízení sporné zpevněné cesty bylo přestupkem podle § 20a odst. 1 písm. c) a d) ZOZPF, neboť užíváním zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF dochází k poškozování fyzikálních vlastností půdy;

l) žalovaný porušil § 9 odst. 1, § 9 odst. 6 písm. k) a § 10 odst. 1 ZOZPF.

C. Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že napadené rozhodnutí nezpůsobilo oběma žalobcům přímou újmu na jejich vlastnických právech k pozemku parc. č. X v k. ú. H., neboť tento pozemek z důvodu existence zpevněné asfaltové komunikace nemohou využívat jako zemědělskou půdu. V posuzované věci se nejednalo o změnu stávajícího stavu, tedy o umístění nového stavebního záměru, ale toliko o uvedení údajů zapsaných v katastru nemovitostí do souladu se skutečným stavem.
4. K jednotlivých žalobním námitkám se žalovaný vyjádřil následovně:
 - ad a) napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, protože žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí všechny odvolací námitky žalobců;
 - ad b) a c) pravomocné stavební povolení Okresního úřadu Šumperk ze dne 8. 12. 1991, sp. zn. Dopř. 1450/91-Re (dále jen „stavební povolení“), bylo přílohou žádosti o odnětí půdy ze ZPF. Správní orgán I. stupně v řízení o odnětí ze ZPF neprokazuje správnost

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

pravomocných rozhodnutí jiných správních orgánů. Pokud byli žalobci v době stavebního řízení vlastníky předmětného pozemku, měli odpovídající práva a mohli je hájit v době umístování, povolování a kolaudace stavby. Žalovaný dále uvedl, že bez předložení důkazů nelze zpochybňovat pravomocné správní akty a případný podnět je nutné uplatnit u jiných správních úřadů. Žalovaný jako orgán ochrany ZPF není příslušný k posuzování zákonnosti územního a stavebního řízení. Žalovaný dále sdělil, že rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2016, č. j. KUOK 61830/2016, nebylo předmětem žaloby ani předmětem správního řízení vedeného orgánem ochrany ZPF a žalobci jej jako podklad pro správní řízení nedoložili, proto se jím žalovaný nezabýval;

ad d) vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. H. bylo dle evidence katastru nemovitostí Zemědělské družstvo H.-D. „v likvidaci“. Jelikož družstvo bylo zrušeno bez likvidace i právního nástupce, doručoval žalovaný tomuto účastníku veřejnou vyhláškou;

ad e) skutečnost, že předmětná cesta slouží jako jediný přístup ke dvěma rodinným domům a zemědělským a lesním pozemkům, vyplynula z podkladů správního řízení vedeného správním orgánem I. stupně, zejména pak z vyjádření dalších dotčených vlastníků a obce H.;

ad f) rozporné označení cesty nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného není charakter komunikace předmětem řízení vedeného orgánem ochrany ZPF a pro účely předmětného řízení nebyl podstatný z hlediska zájmů chráněných ZOZPF;

ad g) v průběhu správního řízení nevzněl žádný z účastníků námitku týkající se aktivní legitimace H. a. s., správní orgán I. stupně o ní neměl pochybnost, proto ji v řízení o odnětí půdy ze ZPF neprokazoval. Žalovanému nebylo známo, že by žalobci učinili právní kroky ke zpochybnění vlastnictví a charakteru této cesty;

ad h) a i) Okresní úřad Šumperk povolil a zkolaudoval pravomocnými rozhodnutími stavbu komunikace v roce 1991. V důsledku administrativního pochybení nedošlo k vynětí pozemků pod stavbou ze ZPF. Napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepovolují stavbu či realizaci polní cesty, ale uvádějí stav zanesený v katastru nemovitostí do souladu s reálným stavem v terénu, protože pozemky pod komunikací byly realizací stavby již fakticky odňaty ze ZPF. Bránit stavbě komunikace měli a mohli vlastníci pozemků resp. jejich právní předchůdci v jiném řízení;

ad j) žalobci ve správním řízení uvedenou námitku neuplatnili. Správní řízení o odnětí půdy ze ZPF je řízením návrhovým, správní orgán rozhoduje o podaném návrhu na odnětí půdy ze ZPF a v předmětném případě zněl návrh na celé parcely (dříve geometricky zaměřené cesty);

ad k) pokud měli žalobci za to, že zřízením sporné zpevněné komunikace došlo ke spáchání přestupku, měli podat podnět k zahájení přestupkového řízení příslušnému správnímu orgánu. Žalovaný doplnil, že stavební povolení a kolaudace proběhla již v roce 1991, tj. před nabytím účinnosti ZOZPF k 1. 7. 1992;

ad l) k porušení § 9 odst. 1, § 9 odst. 6 písm. k) a § 10 odst. 1 ZOZPF žalovaný sdělil, že napadeným rozhodnutím mělo dojít k narovnání stavu mezi údaji v katastru nemovitostí a skutečným stavem v území za situace, kdy u již povolené a realizované stavby nedošlo k odnětí půdy ze ZPF.

D. Replika žalobců

5. Žalobci ve svém vyjádření ze dne 20. 2. 2017 uvedli, že trvají žalobě a na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož jeho odůvodnění je s ohledem na námitky žalobců kusé. Žalobci nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že napadené rozhodnutí jim objektivně nezpůsobilo přímou újmu na jejich vlastnických právech k dotčenému pozemku. Tvrzení, že z důvodu existence zpevněné asfaltové komunikace ji nemohou žalobci zemědělsky využívat, není pravdivé, neboť se nejedná o řádně zpevněnou asfaltovou komunikaci. K vlastnímu předmětu řízení je tato argumentace žalovaného zcela lichá.

E. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

6. Osoby zúčastněné na řízení se k žalobě nevyjádřily.

F. Relevantní skutečnosti vyplývající ze spisu

7. Ze správního spisu vyplynuly pro rozhodnutí věci tyto relevantní skutečnosti.
8. Žádostí ze dne 13. 1. 2016, č. j. 4355, požádala společnost H. a. s. (dále také „žadatel“) o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF podle § 9 odst. 6 ZOZPF pro pozemky orné půdy specifikované v této žádosti, přičemž jedním z těchto pozemků byla parcela parc. č. X v k. ú. H. o výměře 0,0481 ha ve vlastnictví žalobců. Žadatel uvedl, že žádá o dodatečné odnětí půdy pro výstavbu zemědělské účelové komunikace.
9. Správní orgán I. stupně oznámením ze dne 8. 2. 2016 informoval o zahájení řízení ve věci vydání rozhodnutí k udělení souhlasu k odnětí zemědělské půdy ze ZPF dle § 9 odst. 8 ZOZPF. Dle záznamu ze dne 22. 2. 2016 se téhož dne dostavil ke správnímu orgánu I. stupně žalobce a) a vyjádřil svůj nesouhlas se změnou kultury pozemku s tím, že chce pozemek parc. č. X v k. ú. H. nadále užívat jako ornou půdu. Dle záznamu ze dne 24. 2. 2016 se téhož dne dostavila ke správnímu orgánu I. stupně žalobkyně b) a taktéž vyjádřila svůj nesouhlas se změnou kultury pozemku s tím, že chce pozemek parc. č. X v k. ú. H. nadále užívat jako ornou půdu.
10. Dne 18. 7. 2016 vydal správní orgán I. stupně souhlas k trvalému odnětí pozemku ze ZPF ve prospěch žadatele, spolu s uděleným souhlasem stanovil v zájmu ochrany ZPF plnění určených podmínek. V souladu s § 8 odst. 1 písm. a) ZOZPF správní orgán I. stupně dále udělil výjimku z povinnosti provést skryvku ornice. Odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF dle § 11a odst. 1 písm. b) a písm. d) ZOZPF nebyly stanoveny. Správní orgán I. stupně v odůvodnění uvedl, že se v posuzované věci jedná o místní komunikaci ve správě obce H. a zemědělskou účelovou komunikaci, sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků.
11. Žalobci podali dne 1. 8. 2016 odvolání proti výše zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byl vysloven souhlas s odnětím ze ZPF pozemku č. x v katastrálním území H., který je ve spoluvlastnictví žalobců. Žalovaný rozhodl o odvolání napadeným rozhodnutím.

G. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2004 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.

13. Jednotlivé žalobní námitky krajský soud posoudil takto:

Ad a) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

14. Žalobci v podané žalobě uplatnili námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, pouze obecně však tvrdili, že se žalovaný řádně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců. V dalších žalobních námitkách přes zmínku o nepřezkoumatelnosti namítali toliko nedostatky ve skutkových zjištěních správních orgánů, které krajský soud posoudil samostatně v rámci vypořádání následujících žalobních námitek a které nelze v souvislosti s nepřezkoumatelností nijak zohlednit.

15. Krajský soud pro úplnost připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresáty a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi okolnostmi, které uplatnili žalobci, a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

16. Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalovaného nesouvisí s přezkoumatelností či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude krajský soud věnovat v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

17. Krajský soud v nyní posuzované věci vycházel z výše uvedených závěrů a ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, a má za to, že napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti splňuje. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je možné zjistit, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden. Z napadeného rozhodnutí lze také zjistit závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobců zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Krajský soud shledal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je sice velmi krátké, ale přezkoumatelně se vypořádává s odvolacími námitkami žalobců nebo vysvětluje, proč se jimi zabývat nemůže. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vyjádřil ke všem odvolacím námitkám žalobců, ani jednu neopomenul. U námitek týkajících se stavebně technických majetkových otázek žalovaný informoval žalobce o tom, že orgány ochrany ZPF k jejich vypořádání nejsou příslušné, a proto nejsou oprávněny se jimi zabývat. S tímto tvrzením se krajský soud ztotožňuje, protože žalovaný nemohl věcně vypořádat odvolací námitku, která nesouvisela s jeho působností. Co se týče ostatních odvolacích námitek, má krajský soud za to, že jejich vypořádání je sice velmi stručné, ale krajskému soudu je z odůvodnění

napadeného rozhodnutí zřejmá úvaha žalovaného. Vzhledem ke shora uvedenému neshledal krajský soud námitku a) důvodnou.

ad b) Skutková zjištění správních orgánů byla nedostatečná

18. Žalobci namítali, že je tvrzení správních orgánů o existenci zpevněné komunikace na dotčených pozemcích neurčité. Krajský soud se s žalobní námitkou neztotožňuje. O tom, že se na pozemcích ve vlastnictví mimo jiné žalobců nachází zpevněná komunikace nebylo v průběhu správního řízení pochyb, sami žalobci v odvolání uváděli, že v posuzované věci jde o polní cestu H. – Beranův most. Správní orgán I. stupně při posouzení této skutečnosti nevycházel toliko ze stavebního povolení, jak tvrdí žalobci, ale také z vyjádření F. S. ze dne 24. 3. 2016 a ze zjištění na místě samém. To, že se jedná o zpevněnou cestu, je seznatelné i z nahlédnutí do volně přístupných elektronických map. Krajský soud za této situace neshledal, že by správní orgány učinily ohledně existence zpevněné komunikace nedostatečná skutková zjištění.
19. K namítaným vadám stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí odkazuje krajský soud na vypořádání žalobní námítky c).

ad c) Nezákonnost stavebního povolení

20. Žalobci opakovaně namítali, že při vydání stavebního povolení na předmětnou komunikaci došlo k pochybení správních orgánů. K tomu krajský soud sděluje, že v nyní posuzované věci se správní orgány vadami ve stavebním či kolaudačním řízení nemohly zabývat z následujících důvodů:
21. Posuzovaná věc se týká ochrany zemědělského půdního fondu, kterou upravuje ZOZPF a stanovuje zásady ochrany zemědělského půdního fondu a způsob, jakým lze půdu ze ZPF odnímat. Odnětí ze ZPF je upraveno v § 9 ZOZPF, podle jehož odstavce 1 k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Těmito orgány jsou podle § 13 odst. 1 ZOZPF a) obecní úřad obce s rozšířenou působností, b) krajský úřad, c) správa národního parku, d) Česká inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) a e) Ministerstvo životního prostředí.
22. Podle § 15 písm. j) ZOZPF obecní úřad obce s rozšířenou působností uděluje podle § 9 odst. 8 ZOZPF souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, má-li být dotčena zemědělská půda o výměře menší nebo rovné 1 ha, a u dočasného odnětí nebo trvalého odnětí s dočasným odvodem vydává u souhlasů jím vydaných potvrzení o ukončení rekultivace podle § 11b odst. 2 ZOZPF. V nyní posuzované věci byl příslušným správním orgánem rozhodujícím o odnětí ze ZPF v souladu s citovaným § 15 písm. j) ZOZPF Městský úřad Šumperk jako obecní úřad obce s rozšířenou působností.
23. Odnětí půdy ze ZPF upravuje ZOZPF v ustanovení § 9 a § 10. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 8 ZOZPF posoudí žádost o odnětí ze ZPF a její přílohy a shledají-li, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydají k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména a) *vymezí, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká,* b) *stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu,* c) *schválí plán rekultivace podle odstavce 6 písm. d), popřípadě stanoví zvláštní režim jeho provádění z hlediska časového plnění a ukončení prací, jsou-li pro to zvláštní důvody při lomové (povrchové) těžbě uhlí a kaolinu nebo při geologicko-průzkumných pracích, zejména u* Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

velmi hlubokých vrtů, d) vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, a e) vymezí etapy u záměrů prováděných po etapách.

24. ZOZPF tak přesně stanoví pravomoc orgánu ochrany ZPF, kterou tento orgán není oprávněn překračovat a není oprávněn rozhodovat o věcech, o kterých mu to zákon neumožňuje. Správní orgány proto v posuzované věci mohly jednat toliko v rámci shora uvedených pravomocí stanovených v ZOZPF a nebyly oprávněny svou pravomoc rozšiřovat a jakkoli zohlednit námitky žalobců, kterými brojili proti vadám v řízení o povolení stavby či proti nezákonnosti stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. Pokud žalobci s vybudováním komunikace na základě stavebního povolení z roku 1991 nesouhlasili, měli brojit přímo proti rozhodnutí ve stavebním řízení. Pokud byli skutečně opomenutými účastníky, mohli proti této skutečnosti také brojit, nikoli však v řízení o odnětí půdy ze ZPF, déle než 20 let po vydání stavebního povolení.
25. Krajský soud pro úplnost doplňuje, že v obvyklých případech, se kterými § 9 ZOZPF počítá, dochází k realizaci stavby až po odnětí půdy ze ZPF. Žádost o souhlas s odnětím ze ZPF tak musí kromě náležitostí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), obsahovat účel zamýšleného odnětí, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější. Pokud je předmětem odnětí pouze etapa celkového záměru, žadatel uvede jeho konečný předpokládaný rozsah, zejména celkové požadavky na zemědělskou půdu. V nyní posuzované věci se však jednalo o již uskutečněnou stavbu komunikace. Správní orgány se proto zabývaly ochranou ZPF s ohledem na již déle než 20 trvající faktický stav, tedy že se nejedná o půdu, u které by bylo možné jakékoli zemědělské využití a u které dojde k novému záboru zemědělské půdy. Vycházely ze skutečného stavu, tedy že se komunikace na dotčených pozemcích nachází – což nezpochybňují ani žalobci. Správní orgány tak ochranu ZPF hodnotily při zohlednění dlouhodobého faktického stavu a existujícího a nikým nenapadeného stavebního povolení, a na základě této skutečnosti došly k závěru, že k novému zásahu do ochrany ZPF odnětím předmětných pozemků ze ZPF nedojde. Na této úvaze krajský soud neshledal nic excesivního.
26. Žalobci v rámci této žalobní námitky argumentovali závěry uvedenými v rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2016, č. j. KUOK 61830/2016 (dále jen „rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016“), vydaném v odlišném řízení. Ze správního spisu vyplývá, že žalobci rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2016 nepředložili žalovanému v rámci odvolacího řízení ani na něj neodkazovali, žalovaný se proto vůči závěrům uvedeným v tomto rozhodnutí nemohl vymezit či se k nim vyjádřit. Poprvé zmínili žalobci rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016 až v žalobě, tedy znemožnili – ač jim v tom nebránila žádná překážka – aby se žalovaný danou námitkou zabýval. Krajský soud při posouzení této otázky vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS, podle kterého *„žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“*. Protože žalobci předložili rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2016 až v žalobě, mohou proto brojit toliko proti tomu, jak se žalobce vypořádal s námitkou

týkající se stavebního povolení, nemohou však žalovanému klást za vinu, že nezohlednil v napadeném rozhodnutí závěry z rozhodnutí ze dne 20. 6. 2016. Krajský soud má tedy za to, že žalovaný nepochybil, pokud se rozhodnutím ze dne 20. 6. 2016 nijak nezabýval a nevymezil se vůči závěrům v něm uvedeným.

27. Ze shora uvedených důvodů má krajský soud za to, že námitka c) není důvodná.

ad d) Nezákonné posouzení parcely p. č. x v k. ú. H. jako věci ničí

28. K této žalobní námitce krajský soud uvádí, že z žaloby nevyplývá, jakým způsobem mohla tato skutečnost zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobců. Žalobci nejsou vlastníky pozemku parc. č. x a v žalobě nevysvětlili, jak se tvrzené pochybení žalovaného dotklo jejich práv. Krajský soud má za to, že z ničeho nevyplývá, že by byli žalobci oprávněni proti dané skutečnosti brojit.

ad e) Absence zdůvodnění, jak bylo zjištěno, že komunikace slouží jako jediný přístup ke dvěma rodinným domům a zemědělským a lesním pozemkům, a nedostatečné označení těchto pozemků a budov.

29. Žalobci namítali, že správní orgán I. stupně nedostatečně označil pozemky, ke kterým je možný přístup díky komunikaci. Krajský soud zjistil, že proti této skutečnosti žalobci nebrogili v odvolání, žalovaný se proto k této otázce nemohl nijak vyslovit. Nadto žalobci v odvolání proti rozhodnutí I. stupně uvedli, že „v rozhodnutí je uvedeno, že tato cesta je jedinou přístupovou komunikací k sousedním přilehlým pozemkům a slouží i vlastníkůům lesních pozemků. Toto není pravda, jelikož z druhé strany H. navazuje další cesta“. Z uvedeného vyplývá, že si byli žalobci vědomi, o jaké pozemky a stavby se jedná, a byli-li schopni v této věci podat konkrétní odvolací námitku, neuvedením konkrétního označení pozemků a staveb tak nedošlo do zásahu do jejich veřejných subjektivních práv.

30. K námitce, že se „v rozhodnutí správních orgánů neuvádí, jak bylo zjištěno, že předmětná cesta je jediným přístupem ke dvěma rodinným domům a zemědělským a lesním pozemkům“, krajský soud uvádí, že se nejednalo o nosný argument pro odnětí půdy ze ZPF; správní orgán I. stupně tímto tvrzením toliko dokresloval situaci a poukazoval na zcela specifické okolnosti rozhodované věci. Správní orgán I. stupně zejména vysvětlil, že se jedná o půdu pod realizovanou komunikací a jakým způsobem by případným odnětí půdy ze ZPF došlo k zásahu do zemědělského půdního fondu. Správní orgány musely své rozhodnutí přizpůsobit skutečnému stavu v území a nastalé specifické situaci. Za situace, že komunikace již byla realizována a správní orgány dospěly k závěru, že nedojde k narušení ochrany ZPF, nelze považovat napadené rozhodnutí za nezákonné, pokud žalovaný v rámci širší – nikoli nosné – argumentace detailně nepopsal, ke kterým konkrétním nemovitostem komunikace vede a zajišťuje k nim přístup.

31. Námitka e) tak není důvodná.

ad f) Rozporné označení komunikace

32. V souvislosti s touto námitkou krajský soud odkazuje na vypořádání námítky d). Žalobci opět neuvedli, jakým způsobem by případné rozporné označení komunikace mohlo zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv, tedy proč proti dané skutečnosti brojí.

ad g) Nedostatek aktivní legitimace HRADO a. s.

33. Krajský soud zjistil, že žalobci nedostatek aktivní legitimace nenamítali před správním orgánem I. stupně. Správní orgány samostatně tuto skutečnost neřešily, a to zejména z důvodu, že na základě žádosti o souhlas s odnětím ze ZPF zjistily, že existuje závažný rozpor mezi údaji zanesenými v katastru nemovitostí a skutečným stavem. Bylo tedy ve veřejném zájmu, aby správní orgány nastalý rozpor posoudily a uvedly údaje zahrnuté v evidenci a skutečný stav do souladu. Nadto krajský soud z předložených podkladů zjistil, že společnost H. a. s. byla v době podání žádosti o souhlas s odnětím půdy ze ZPF vlastníkem pozemků parc. č. X, X a X, na kterých se nachází předmětná komunikace. Aktivní legitimace k podání návrhu jí tak náležela.
34. Krajský soud pro úplnost doplňuje, že u této námitky došlo také ke koncentraci řízení. Otázkou koncentrace řízení se již zabýval Nejvyšší správní soud, mimo jiné v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, a vyslovil, že stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve. Citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů I. stupně, tak účastníků řízení; správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2 správního řádu), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu. V nyní posuzované věci žalobci mohli a měli nedostatek aktivní legitimace společnosti H. a. s. namítat již v řízení před správním orgánem I. stupně, protože jim v tom nebránily jakékoli překážky. Pokud tak neučinili, nelze klást žalovanému za vinu, že se touto otázkou nezabýval, protože mu o této skutečnosti nevznikly žádné pochybnosti.
35. Krajský soud uzavírá, že společnost H. a. s. byla vlastníkem komunikací dotčených pozemků, existoval veřejný zájem na souladu evidovaného a faktického stavu, a žalobci nebrojili proti nedostatku aktivní legitimace společnosti H. a. s. ve správním řízení. Žalovaný tak neposouzením aktivní legitimace nepochybil, námitka g) je tak nedůvodná.

ad h) Neudělení souhlasu k odnětí ze ZPF

36. Krajský soud se zabýval tím, zda je k souhlasu s odnětím půdy ze ZPF potřeba souhlasu všech vlastníků odnímané zemědělské půdy a dospěl k závěru, že nikoli. Podle § 9 odst. 6 ZOZPF žádost o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF musí kromě náležitostí podle správního řádu obsahovat účel zamýšleného odnětí, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany ZPF, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější. K žádosti žadatel připojí vedle dalšího dle § 9 odst. 6 ZOZPF odst. 6 písm. b) vyjádření vlastníka zemědělské půdy, jejíž odnětí ze ZPF se navrhuje, nebo jiné osoby, která je oprávněna tuto zemědělskou půdu užívat, nejedná-li se o žadatele, k navrhovanému odnětí. Vlastníci zemědělské půdy v řízení o odnětí půdy ze ZPF podávají pouze vyjádření, není tedy nutný jejich souhlas; v nyní posuzované věci byl žadatel tedy povinen ke své žádosti o odnětí půdy ze ZPF přiložit toliko vyjádření

vlastníka zemědělské půdy. Z dokumentace přiložené k žádosti o odnětí ze ZPF vyplývá, že žadatel opakovaně oslovil žalobce se žádostí o podpis souhlasu s vynětím pozemku p. č. X v k. ú. H. ze ZPF. Žalobci však tento souhlas odmítli udělit a stejně tak odmítli podepsat nesouhlas s odnětím předmětné půdy ze ZPF. Následně se žalobci osobně dostavili ke správnímu orgánu I. stupně a sdělili, že s odnětím půdy ze ZPF nesouhlasí. Toto sdělení považuje krajský soud za vyjádření žalobců k vlastnímu odnětí půdy ze ZPF.

37. Správní orgán I. stupně to, že žalobci nesouhlasili s odnětím ze ZPF, neopomenul uvést v rozhodnutí o souhlasu s odnětím ze ZPF a vysvětlil, že „*podle dokumentů, kterými byla cesta povolena, vyjádření F. S. ze dne 24. 3. 2016 a dle zjištění na místě samém se na výše uvedených pozemcích nachází zpevněná asfaltovo štěrková cesta*“, proto správní orgán I. stupně rozhodl i přes negativní vyjádření spoluvlastníků jednoho z pozemků a vydal souhlas s odnětím ze ZPF. Krajský soud považuje toto zdůvodnění vzhledem ke specifikům rozhodované věci za dostatečné.

38. Námitka ad h) není důvodná.

ad i) Omezení vlastnického práva

39. Žalobci namítali, že na jejich pozemku byla bez jejich souhlasu a pravomocného stavebního povolení zřízena černá stavba, a dále že k odnětí ze ZPF došlo přes jejich nesouhlas. V této souvislosti odkazuje krajský soud na vypořádání žalobních námitek c) a h). Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci nebyly správní orgány oprávněny přezkoumat pravomocné stavební povolení a žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, proč k vynětí ze ZPF došlo i přes nesouhlas žalobců, nelze se ztotožnit s tím, že by napadeným rozhodnutím došlo k novému zásahu do vlastnického práva žalobců. Žalobní námitka i) není důvodná.

ad j) Pochybení při vyjmutí celého pozemku parc. č. x ze ZPF

40. Krajský soud posoudil, že z celkové výměry pozemku tvoří předmětná cesta větší část, zbývající část pozemku je jen marginální. Krajskému soudu se tedy nejeví reálné využití zbývající části pozemku pro zemědělské účely. Za této situace žalovaný nepochybil, pokud rozhodoval o odnětí půdy ze ZPF na celém pozemku parc. č. x, a tato skutečnost nezpůsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto krajský soud doplňuje, že žalobci ve správním řízení proti této skutečnosti nijak nebrojili. Námitka j) tak není důvodná.

ad k) Zřízení sporné zpevněné cesty bylo přestupkem.

41. K této námitce krajský soud uvádí, že žalobci brojí proti napadenému rozhodnutí, na jehož základě správní orgány rozhodovaly o odnětí půdy ze ZPF. Krajský soud je ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. oprávněn toliko přezkoumat napadené rozhodnutí, není oprávněn učinit si samostatný závěr, zda došlo ke spáchání přestupku či nikoli. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nemohou jakkoli zasahovat do zahájení řízení o přestupku či přestupkového řízení, jsou oprávněny toliko k přezkumu rozhodnutí o uložení přestupku k žalobě účastníků řízení. O tento případ se však v nyní posuzované věci nejedná, krajský soud se proto přestupkovými otázkami nemohl zabývat.

ad j) Porušení § 9 odst. 1, § 9 odst. 6 písm. k) a § 10 odst. 1 ZOZPF

42. Žalobci toliko obecně uvedli, že došlo k porušení shora uvedených ustanovení ZOZPF. Krajský soud proto taktéž obecně sděluje, že k porušení těchto ustanovení nedošlo, jak

vyplývá z vypořádání shora uvedených námitek, které s uvedenými ustanoveními souvisí a vychází z nich.

H. Závěr a náklady řízení

43. Jelikož krajský soud shledal všechny žalobní body nedůvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
44. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady jdoucí nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 27. července 2018

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu