



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kubenovou ve věci žalobce: **P. K.**, bytem, zastoupeného obecnou zmocněnkyní Mgr. Simonou Foltýnovou, bytem Tyra 31, 739 61 Třinec, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, 601 82 Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2017, č. j. JMK 7883/2017, sp. zn. S-JMK 168128/2016/OŽP/III,

t a k t o :

I. Žaloba **s e z a m í t á .**

II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Ve včas podané žalobě napadá žalobce rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 17. 1. 2017, č. j. JMK 7883/2017, sp. zn. S-JMK 168128/2016/OŽP/III (dále jen „napadené rozhodnutí“), který rozhodl tak, že se výrok rozhodnutí Městského úřadu Tišnov, odboru životního prostředí, ze dne 30. 9. 2016, č. j. MUTI 10735/2016/OŽP/Va (dále jen „správní orgán prvního stupně“) v souladu s ust. § 90

odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), mění takto:

1. Z návětí napadeného rozhodnutí se vypouštějí slova „a v souladu s ustanoveními § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích)“.

2. Ve výroku č. I se v odstavci 1. ruší tečka za větou a věta se doplňuje slovy „za účelem zpevnění příjezdové cesty k rekreační chatě ev. č. 81, Heroltice.“

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se na straně 4 v předposledním odstavci slova „neoprávněného odnětí půdy ze ZPF“ nahrazují slovy „užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF“.

Ve zbytku pak bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu.

Žalobce byl správním orgánem prvního stupně uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), kterého se dopustil úmyslným porušením ust. § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF tím, že užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez platného souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu, kdy v průběhu měsíce březen 2016 nechal navézt materiál a provedl zpevnění plochy na pozemku p. č., orná půda, k. ú. Heroltice u Tišnova (dále též „pozemek p. č.“ či „předmětná parcela“). Dále byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 20 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF, kterého se dopustil úmyslným porušením ust. § 3 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF tím, že poškodil fyzikální vlastnosti půdy jejím zhutňováním, kdy v průběhu měsíce březen 2016 nechal navézt materiál a provedl zpevnění plochy na pozemku p. č.

Za spáchání těchto přestupků bylo žalobci podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ZPF s použitím § 12 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 45 000 Kč. Dále byla žalobci uložena podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích a § 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou, která činí 1 000 Kč.

II. Žaloba

Žalobce podává předmětnou žalobu, neboť má za to, že se správní orgány zásadně nevypořádaly s námitkami žalobce, dle kterých jednání žalobce nenaplnuje formální ani materiální skutkovou podstatu přestupků a založily svá rozhodnutí na nesprávném právním

posouzení věci. Dle žalobce taktéž žalovaný vychází ze skutkových závěrů, které jsou účelově vytržené z kontextu či nesprávně zjištěny. Z těchto důvodů žalobce opětovně uvádí své námitky tvrzené v řízení a shrnuté v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí jako body této žaloby.

Žalobce vždy ke každému žalobnímu bodu nejdříve zopakuje své odvolací námitky a následně důvody, pro které napadá napadené rozhodnutí. Soud pro větší přehlednost ponechal členění žalobních bodů tak, jak učinil žalobce v žalobě.

1) Existence veřejně přístupové účelové cesty

K prvnímu bodu žaloby žalobce uvádí, že na předmětné parcele v místě jejího současně sporného zpevnění se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a nejedná se o ornou půdu využívanou k zemědělským účelům. Existence účelové komunikace byla potvrzena taktéž pravomocným rozhodnutím odboru dopravy a živnostenského úřadu č. j. MUTI 9627/2016/ODŽÚ/Dv-8 ze dne 5. 9. 2016, které však pouze deklaruje existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na předmětné parcele minimálně od roku 1970. Rozsah účelové komunikace na předmětné parcele je rovněž ve veřejném registru půdy vedeném Ministerstvem zemědělství zcela patrný, neboť část parcely, na které se nachází účelová komunikace, je vedena mimo půdní blok pro osev plodin. V platném územním plánu obce Heroltice je účelová komunikace na předmětné parcele vedena jako stávající veřejně přístupná účelová komunikace. Je tedy zřejmé, že zápis v katastru nemovitostí neodpovídá skutečnému stavu, neboť se v části předmětné parcely, na které se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jedná o ostatní plochu nikoliv o ornou půdu v ZPF. Dle § 1 odst. 3 zákona o ochraně ZPF do zemědělského půdního fondu mj. náleží nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy atd. Dle čl. I. metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 ze dne 1. 10. 1996, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb., se za polní cesty pro účely ochrany zemědělského půdního fondu považují zpevněné i nezpevněné komunikace, které slouží převážně k obhospodařování zemědělských pozemků; jsou vždy součástí ZPF bez ohledu na to, v jakém druhu pozemku jsou evidovány v katastru nemovitostí. Účelová komunikace na předmětné parcele tedy může existovat jako polní cesta, která je součástí ZPF a slouží převážně k obhospodařování zemědělských pozemků (což však nevylučuje z užívání této cesty vlastníky rekreačních chat a dalších osob). Účelová komunikace na předmětné parcele je využívána jak k obhospodařování zemědělských pozemků, tak k zabezpečení přístupu do rekreačního území prostřednictvím pozemní komunikace.

Dle žalobce tvrzení žalovaného, že účelová komunikace je nezpevněnou polní cestou sloužící k obhospodařování, nemá žádnou oporu v provedeném dokazování správního orgánu prvního stupně ani v závěrech silničního správního úřadu učiněných v rozhodnutí o existenci

veřejně přístupné účelové komunikace ze dne 5. 9. 2016. Z charakteristiky účelové komunikace na předmětné parcele vyplývá, že slouží především k přístupu do rekreační oblasti. Ve sporné zpevněné části byla účelová komunikace intenzivně využívána k zemědělským účelům ještě před výstavbou rekreačního území, kdy bylo zemědělsky obhospodařováno údolí, do kterého vedla. Tvzení žalovaného, že žalobce nepochybně fakt, že účelová komunikace slouží primárně k obhospodařování zemědělských pozemků, se nezakládá na pravdě, neboť dle žalobce je účelová komunikace využívána vícerym způsobem. Ze všech již prokázaných skutečností je zřejmé, že účelová komunikace nejen ve své zpevněné části slouží primárně pro potřeby vlastníků rekreačních chat, ale zemědělsky obhospodařovaná nebyla min. 50 let. Dle žalobce jej nelze trestat za zpevnění pozemku, který nemůže být pro svůj účel zemědělsky obhospodařován, neboť by tím byl znemožněn přístup k desítkám nemovitostí, a tím zcela popřen účel účelové komunikace na předmětné parcele.

Žalobce tedy předně zpochybňuje, že zápis v katastru nemovitostí odpovídá skutečnosti, neboť pokud se na parcele č. 185/1 nachází veřejně přístupná účelová cesta, nemůže se jednat o ornou půdu.

2) K charakteru pozemku

Žalobce dále uvedl, že charakter předmětného pozemku se nezměnil navezením materiálu a jeho zpevněním, nýbrž užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí do přilehlého rekreačního území. Jiná alternativa přístupu do území není možná, přičemž tento závěr je potvrzen rozhodnutím odboru dopravy. Tento pozemek tedy musí být nutně dále užíván jako cesta a jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci jej nelze rozorat a dále zemědělsky obhospodařovat, neboť dle § 19 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích dálnice, silnice, místní komunikace, jejich součásti a příslušenství a veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou je zakázáno znečišťovat nebo poškozovat; veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky je zakázáno poškozovat takovým způsobem, že se tím znemožní jejich obecné užívání.

Žalobce je toho názoru, že na věc lze použít rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 1886/2005 ze dne 19. 9. 2005, neboť se jedná o soudní judikaturu ve věcech správních. Dle žalobce se právě dlouhodobým užíváním neomezeným okruhem osob z nutné komunikační potřeby se z části předmětné parcely stala veřejná komunikace, čímž zcela pozbyla charakter zemědělsky obdělávané půdy.

K tomu žalobce dodal, že napadené rozhodnutí je v rozporu s rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016, neboť předmětná komunikace tedy plní účel podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když primárně slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nikoliv k obhospodařování zemědělských pozemků.

3) Odpovědnost spoluvlastníků pozemku a obce Heroltice

Žalobce dále uvádí, že jediná vyhovující přístupová komunikace vedoucí do přilehlého rekreačního území je účelová komunikace na předmětné parcele a vlastníci předmětné části parcely nesouhlasí s jejím prodejem do spoluvlastnictví vlastníků rekreačních chat v přilehlé rekreační oblasti a nesouhlasí ani s oddělením parcel za účelem změny druhu pozemku v části, kde se nachází účelová komunikace. Bez souhlasu vlastníků není možné vynětí ze zemědělského půdního fondu tak, aby skutečný stav mohl korespondovat se stavem zapsaným v katastru nemovitostí. Taktéž obec Heroltice byla písemně vyzvána k řešení situace ve svém katastrálním území, a to aby podala návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení k předmětným pozemkům ve prospěch obce Heroltice, nebo odkoupila předmětné pozemky od vlastníků, nebo zprostředkovala odkoupení, popř. zřízení věcného břemene služebnosti stezky a cesty k předmětným pozemkům, nebo podala návrh na zahájení řízení o pozemkových úpravách. Žádný z těchto návrhů dosud nebyl realizován a obec Heroltice se, ač účelovou komunikaci na předmětné parcele má vedenu v územním plánu jako stávající veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tímto zásadním problémem nechce zabývat. Žalobce je toho názoru, že se nemohl dopustit protiprávního jednání, nýbrž s ohledem na prokázanou existenci účelové komunikace, se jej dopustili spoluvlastníci pozemku (popř. nájemci), neboť ti se v první řadě nehledě na zpevnění pozemku dopouštěli přestupku dle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ZPF, když neužívali a neudržovali zemědělskou půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku tak, jak je zapsána v katastru nemovitostí.

Dle žalobce žalovaný vychází z mylných a ničím nepodložených skutkových závěrů. Na str. 2 rozhodnutí odboru dopravy silniční správní úřad uvádí: „Zde je správní orgán nucen konstatovat, že žádná přístupová komunikace vedoucí do předmětné chatové kolonie po obecních pozemcích neexistuje. Jedná se tedy o nutnou komunikační potřebu.“ Dále žalobce uvádí, že žalovaný zcela opomněl, že aby bylo možné uvažovat o další alternativě právního a fakticky možného přístupu do chatové oblasti, musely by být rovněž pozemky p. č. (ostatní plocha) a p. č. (orná půda), které jsou však v soukromém vlastnictví, vedeny v územním plánu jako účelové komunikace tak, aby se napojily na pozemek p. č., která je účelovou komunikací ve vlastnictví obce Heroltice. Tyto parcely v soukromém vlastnictví však ani nenaplnují znaky účelové komunikace a přístup po těchto parcelách jako alternativě k účelové komunikaci na předmětné parcele nelze považovat za adekvátní, neboť může být veřejnosti i znemožněn např. oplocením, nemluvě o prokázaném faktu v rozhodnutí odboru dopravy, že se na zmíněných parcelách nachází prudký svah a nebezpečné schodiště. Žalobce odkázal na metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 ze dne 1. 10. 1996, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993. Dle čl. I odst. 3 tohoto pokynu se za zemědělské účelové komunikace pro účely ochrany ZPF považují zpevněné komunikace, vedené v katastru nemovitostí pod samostatným parcelním číslem a pod druhem pozemku 14 - ostatní plochy (kód 33), které slouží převážně k obhospodařování zemědělských pozemků a zemědělské výrobě. Pokud tedy žalovaný tvrdí, že se jedná o polní cestu sloužící jednoznačně k obhospodařování zemědělských pozemků

(zemědělskou účelovou komunikací), opomenul správní praxi a rovněž skutečnost, že cesta takto není v katastru nemovitostí vedena, přičemž ale žádný zákonný předpis nevylučuje její zpevnění.

4) Porušení zásady legitimního uvažování

Žalobce namítal, že již v odvolání upozorňoval, že existují řady zpevněných účelových komunikací či polních cest vedených v katastru nemovitostí jako orná půda v ZPF, které jsou stejné charakteristiky jako účelová komunikace na předmětné komunikaci.

Žalobce dále upozorňuje na to, že pokud by jeho jednání naplňovalo znaky přestupku, byly by spáchány přestupky a správní delikty dle § 20 a § 20a zákona o ochraně ZPF taktéž vlastníky jiných parcel (v k. ú. Heroltice u Tišnova p. č. a v k. ú. Tišnov p. č.), neboť užívají zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez platného souhlasu s jejím odnětím ze ZPF a neužívají nebo neudržují zemědělskou půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku, neboť se na těchto pozemcích nacházejí zpevněné komunikace a správní orgán v souladu se zásadou legitimního očekávání nezahájil řízení o spáchání přestupků.

5) K odnětí půdy ze ZPF pro umístění účelové komunikace

Dále žalobce poukazuje na zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na nějž se vztahovala vyhláška č. 83/1976, federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj o obecných technických požadavcích na výstavbu, kde v § 6 odst. 1 je uvedeno, že všechny stavby musí mít zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace kapacitně vyhovující komunikační přípojkou. Podle odst. 2 komunikační přípojky a účelové komunikace musí svými vlastnostmi a způsobem napojení na veřejné pozemní komunikace vyhovovat požadavkům bezpečného, plynulého a hygienického provozu a podle druhu a potřeby stavby také přístupu požární techniky. Podle potřeby se opatří vyhovujícím umělým osvětlením. Podle odst. 3 komunikační přípojky a účelové komunikace staveb se musí dokončit před kolaudací stavby. Dále citoval § 53 odst. 4, který říká, že pozemky pro chatové osady, zahrádkové osady a pro seskupení rekreačních domků musí mít možnost napojení komunikační přípojkou nebo účelovou komunikací na veřejnou pozemní komunikaci. Nyní je v § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, pro nové stavby stanoveno, že ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. Výjimka z tohoto ustanovení je možná pouze podle § 169 stavebního zákona v odst. 2, kterou z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob

a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

Žadostí o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, byl odbor územního plánování a stavebního řádu Městského úřadu Tišnov požádán o poskytnutí informace, popř. i kopie dokumentů, jak byl v územním a stavebním řízení zajištěn přístup z uvedené veřejné pozemní komunikace ke stavbě rekreační chaty na pozemku p. č. st. a dále k celému tomuto rekreačnímu území v souladu s právními předpisy. Příslušný odbor žadateli sdělil, že na zdejším stavebním úřadě nebyly dohledány žádné dokumenty týkající se přístupové ani příjezdové cesty k chatové lokalitě. Tento stav však dle žalobce není právně možný, neboť byla vydána stavební povolení k desítkám rekreačních chat a pozemky pro stavbu těchto chat tedy musely mít možnost napojení komunikační přípojkou nebo účelovou komunikací na veřejnou pozemní komunikaci a zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace kapacitně vyhovující komunikační přípojkou. Pokud tedy správní orgán tvrdí, že účelové komunikace k chatovým lokalitám dle zákona o ochraně ZPF podléhaly odnětí půdy ze ZPF a platbě odvodů, není protiprávním jednáním jednání obce Heroltice nebo žalobce, ale jednání Městského úřadu Tišnov, který stavby rekreačních chat bez této účelové přípojky a jejího vynětí ze ZPF povoloval a následně zkolaudoval. Stejně tak, jak nebyly dohledány žádné dokumenty týkající se přístupové a příjezdové cesty k chatové lokalitě na odboru stavebního řádu, popř. spisový materiál k rozestavěné chatě na p. č. v k. ú. Heroltice u Tišnova, nemuseli být dohledány ani jiné dokumenty týkající se přístupové cesty na dalších odborech Městského úřadu Tišnov. Je však nanejvýš zcela pravděpodobné, že tyto dokumenty musely existovat, neboť v opačném případě by došlo k zjevnému porušení zákonných předpisů. Tento stav zčásti narovnal odbor dopravy a živnostenského úřadu rozhodnutím o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětné parcele. Správní orgán však zcela nerespektoval zásadu spolupráce správních orgánů dle § 8 odst. 2 správního řádu, neboť neposuzoval věc v souvislosti se zjištěním tohoto odboru a charakterem pozemku se nikterak komplexně nezabýval.

Žalobce navrhl žalovanému, aby vzhledem ke zjištěním a závěrům v rozhodnutí odboru dopravy podle § 18 odst. 3 a 17a písm. f) zákona o ochraně ZPF uložil spoluvlastníkům předmětné parcely opatření ve formě povinnosti zavést účelovou komunikaci v rozsahu geodetického zaměření, které je přílohou rozhodnutí odboru dopravy, do katastru nemovitostí, čímž by rovněž naplnil zákonnou zásadu spolupráce správních orgánů a zhojil nezákonný postup správních orgánů v řízení o územním plánování rekreační oblasti.

6) Vydržení práva veřejného užívání cesty a změna druhu pozemku

Dále žalobce namítá, že následky jeho jednání nemohou být trvalého charakteru, jak tvrdí žalovaný, neboť nebyla shrnuta ornice a provedena stavba komunikace s asfaltovým povrchem, takže v případě, že by v budoucnu došlo k zániku účelové komunikace jejím vyjitím z užívání, což je vzhledem k existenci desítek rekreačních chat absolutně

nepravděpodobné, je možné případné obdělávání půdy v této části obnovit. Nevratné změny na zemědělské půdě však nebyly způsobeny až jednáním žalobce, nýbrž jednáním spoluvlastníků pozemku a vydržením práva veřejného užívání cesty, čímž došlo ke změně druhu pozemku, který však je v rozporu s faktickým stavem zapsaným v katastru nemovitostí jako orná půda.

Žalobce přisvědčil žalovanému, že v katastru nemovitostí je část p. č., na které se nachází účelová komunikace ve zpevněné i nezpevněné části, stále veden pod způsobem ochrany ZPF, druh pozemku orná půda. Dle všech zjištění však tato část parcely takto vedena být nemá, na pozemku se nenacházela ornice již 50 let, což bylo prokázáno mj. i tím, že účelová komunikace je ve veřejném registru půdy vedeném Ministerstvem zemědělství vedena mimo půdní blok pro osev plodin. Logicky tedy ornice shrnuta být ani nemohla.

7) Bezpečnost osob při užívání komunikace jako nadřazený veřejný zájem

Žalobce dále uvádí, že žalovanému v příloze č. 7 k odvolání zaslal fotografii, na které je zachyceno, jak byla sjízdná účelová komunikace na předmětné parcele za nepříznivého počasí - bahnitá cesta byla i stěží chodci schůdná. Nadto žalobce poukázal na fakt, že v rekreačních chatách č. ev. a č. ev. ... mají obyvatelky E. F. a PhDr. J. D. právo trvalého pobytu, který jim obec Heroltice udělila.

Žalobce dále uvádí, že město Tišnov je pořizovatelem územního plánu obce Heroltice z roku 2013 a účelová komunikace na předmětné parcele je v územním plánu zakreslena jako stávající veřejně přístupná účelová komunikace. Orgán ochrany přírody dle žalobce již tedy měl možnost při projednávání územního plánu vyjádřit své stanovisko k jeho návrhu. Mimo to by mělo město Tišnov jako pořizovatel územního plánu dle § 55 stavebního zákona nejpozději do 4 let po vydání územního plánu podat zprávu o uplatňování územního plánu. Žalobce nemohl jednat v úmyslu, neboť platný územní plán účelovou komunikaci na předmětné parcele jako stávající potvrzoval a fakticky byly patrné všechny znaky účelové komunikace. Územní plán ve své textové části stanoví, že všechny účelové komunikace musí mít takový povrch a šířku, aby umožňovaly bezpečný pohyb pěších, cyklistů a zemědělské techniky a dle koncepce obsluhy území účelovými komunikacemi je třeba postupně zprovoznit i všechny ostatní polní cesty v minimálním rozsahu tak, jak jsou vyznačeny v grafické části. Žalobce v dobré víře svépomocí provedl pouze opravu stávající účelové komunikace jejím zpevněním, neboť byla bezprostředně ohrožena bezpečnost osob při užívání této komunikace. Pokud tedy územní plán potvrzoval stav, který nebyl v souladu s předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu, žalobce jím byl jednoznačně uveden v omyl.

8) Nepřiměřená výše pokuty

Žalobce dále namítá nepřiměřenou výši pokuty udělenou mu správním orgánem prvního stupně. Správní orgán při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že se jedná o poměrně značný rozsah znehodnocené zemědělské půdy o výměře cca 413 m² a v případě řádného odnětí této půdy ze ZPF by odvody činily cca 48.209 Kč. Dle § 11a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ZPF se odvody za trvale odňatou půdu nestanoví, jde-li o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu účelových komunikací sloužících k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelová komunikace na předmětné parcele slouží rovněž k obhospodařování zemědělských pozemků. Není tedy možné uložení pokuty dosahující téměř celého odvodu za odnětí půdy ze ZPF, pokud by odvody v případě řádného odnětí ani nebyly stanoveny.

K argumentaci žalovaného k výši pokuty žalobce dodal, že žalobce se nedopustil protiprávního jednání, neboť jeho jednání nenaplnňuje skutkovou podstatu přestupků, jeho jednání není společensky nebezpečné, spíše naopak.

9) Souhlas vlastníků pozemku

Žalobce také trvá na tom, že souhlas vlastníků parcely se zpevněním účelové komunikace nacházející se na předmětné parcele je ve věci irelevantní, neboť správní orgán jako orgán ochrany ZPF chrání veřejný zájem, nikoliv soukromé zájmy vlastníků parcely. V této souvislosti však žalobce uvedl, že souhlas vlastníka P. J. ke zpevnění pozemku byl dán PhDr. J. D. za účasti svědka M. D. a toto vyjádření PhDr. D. bylo zaznamenáno v protokolu o přijetí ústního podání ze dne 18. 3. 2016. Správní orgán však toto vyjádření nevzal v úvahu ani jej neprověřil a v napadeném rozhodnutí považuje neprokázaný nesouhlas za přitěžující okolnost, ač tento není skutkovou podstatou přestupků.

Dle žalobce je vyjádření V. J. vytrženo z kontextu a vyznívá jinak, než bylo myšleno. Nadto správní orgán prvního stupně i žalovaný v kompetencích orgánu ochrany přírody mají mít zájem na tom, aby skutečný stav odpovídal stavu v katastru nemovitostí. Správní orgány nedbaly základních zásad postupů dle správního řádu, a to např. zásady smírného vyřešení věci dle § 5 správního řádu.

Nad rámec tohoto bodu žalobce uvedl, že výrok č. 2. napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spise, neboť od zpevnění účelové komunikace směrem k uvedené chatě bylo v průběhu řízení žalobcem upuštěno. Žalobce dodal, že se na financování zpevnění účelové komunikace na předmětné parcele podílelo více vlastníků rekreačních chat, jelikož toto není ve finančních možnostech žalobce, který byl pouze objednatelem.

III. Napadené rozhodnutí

K první odvolací námitce žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že účelová komunikace, které se týká napadené rozhodnutí, je jednoznačně nezpevněnou polní cestou,

sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků. Skutečnost, že bylo příslušným silničním správním orgánem deklarováno, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neznamená, že se současně nejedná o polní cestu, která slouží primárně k obhospodařování zemědělských pozemků, což konečně nezpochybňuje ani žalobce. Jako polní cesta však je a stále zůstává součástí ZPF jako orná půda. Předmětem řízení o přestupcích je však skutečnost, že na tuto cestu jako součást ZPF odvolatel bez souhlasu orgánu ochrany ZPF navezl materiál a provedl její zpevnění a zhutnění, čímž jednak užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím, jednak rovněž poškodil fyzikální vlastnosti půdy. Samotné užívání polní cesty postihováno jako protiprávní jednání není.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí také dospěl k závěru, že předmětná polní cesta původně byla charakteru blízkého pozemku náležející do ZPF polní cesty, která mohla být kdykoliv navrácena zpět rozoráním. Tvzení, že charakter předmětného pozemku se nezměnil navezením materiálu a jeho zpevněním, nýbrž užíváním cesty jako přístupové komunikace k rekreačnímu území, neodpovídá skutečnosti. Pokud se jedná o polní cestu, která vznikla pouze uježděním půdy, je po odpovídajících agrotechnických opatřeních možné její snadné navrácení zpět k původnímu účelu, tj. orné půdě. Pokud již na tuto plochu je bez předchozí skrývky ornice navezen stavební materiál a povrch je zhutněn, dojde k nevratnému poškození půdy, která může být už jen stěží vrácena v původní stav.

Dle žalovaného žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ČR není možné brát v potaz, neboť se vztahuje k rozhodnutí soudu ve věcech týkajících se zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů a jedná se o rozsudek soukromoprávní, přičemž stávající řízení je řízení veřejnoprávní.

K třetímu bodu žalovaný dodal, že rozhodnutí odboru dopravy deklaruje existenci účelové komunikace, nikoliv však jako „jediné vyhovující přístupové komunikace vedoucí do přilehlého rekreačního území“, ale konstatuje, že se jedná o nutnou komunikační potřebu, když ovšem uvádí i jinou možnost přístupu do dané rekreační oblasti, byť je tato jiná možnost delší a náročnější. Žalovaný dále zjistil, že v platném územním plánu obce Heroltice jsou v grafické části, výkresu „Koncepce dopravní infrastruktury“, vedle předmětné polní cesty vyznačeny i pozemky p. č. (všechny v k. ú.) s druhem využití ostatní plocha, jejichž majitelem je obec To znamená, že zde existuje další možnost přístupu k rekreačním objektům a předmětná polní cesta není jedinou možností dopravy do přilehlého rekreačního území. Otázka vyřešení majetkoprávních vztahů k části pozemku a zajištění přístupu k rekreačním objektům ze strany obce není předmětem tohoto řízení a není pro posouzení projednávaných přestupků podstatná. Stejně tak dle žalovaného skutečnost, že protiprávního jednání se nedopustil žalobce, ale spoluvlastníci pozemku, neboť neužívali zemědělskou půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku, není pro předmět tohoto řízení relevantní a vzhledem k výše uvedené charakteristice polní cesty není ani opodstatněná.

K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaný uvedl, že se v tomto případě nejedná o skutkově shodné nebo podobné případy a pokud bude podán podnět k prověření užívání ZPF v souladu se zákonem na příslušný orgán ochrany ZPF, bude takový podnět řádně prošetřen.

Co se týče bodu 5, žalovaný konstatoval, že tento názor žalobce nemá souvislost s řešenými přestupky. Zajištění přístupu k nemovitosti, které nebylo řešeno v minulosti, nemůže ospravedlnit současný nezákonný postup odvolatele, který „svépomocně“ zřizuje přístupovou cestu na pozemku patřícím k ZPF, aniž by k takovému jednání měl potřebný souhlas orgánu ochrany ZPF.

Dle žalovaného je námitka žalobce, že došlo ke změně druhu pozemku, zcela irelevantní, neboť předmětný pozemek nebyl odňat ze ZPF a je tudíž logicky v katastru nemovitostí stále veden pod způsobem ochrany ZPF jako druh pozemku orná půda. Původní neuzpevněná polní cesta mohla být uvedena do stavu agrotechnickými opatřeními (orbou, podryváním, následnou předseťovou přípravou, případně vhodným osevním postupem). V odvolání zdůrazněný fakt, že při úpravě polní cesty nebyla shrnuta ornice, je spíše přitěžující okolností, neboť navážkou došlo k nevratnému znehodnocení orniční vrstvy. Tuto přitěžující okolnost umocňuje dále skutečnost, že na podstatné části pozemku p. č. je dle katastru nemovitostí evidována, která je dle vyhlášky č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, ve znění pozdějších předpisů zařazena do I. třídy ochrany. Ochrana vysoce bonitních zemědělských půd, tj. zemědělských půd I. a II. třídy ochrany je dle § 4 odst. 3 zákona veřejným zájmem.

K bodu 7 žaloby se v napadeném rozhodnutí podává, že žalobce byl obeznámen s tím, že předmětný pozemek je součástí ZPF a svým jednáním způsobil nevratné znehodnocení zemědělské půdy, není možné jeho jednání považovat za neúmyslné. Ke zdůvodnění jednání vybranými pasážemi z platného územního plánu obce žalovaný nepřihlíží, neboť opatření obecné povahy není dle § 171 správního řádu ani právním předpisem ani rozhodnutím, navíc předmětná komunikace slouží jako neuzpevněná polní cesta především k zajištění obhospodařování zemědělských pozemků. To, že jako veřejná komunikace může být využívána i veřejností, nikoho neopravňuje k provádění nezákonných zásahů, dokonce i přes nesouhlas majitelů daného pozemku. Uživatel komunikace musí svůj pohyb přizpůsobit stavu komunikace a nikoliv naopak.

K nepřiměřené výši pokuty žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že je plně v kompetenci prvoinstančního orgánu posoudit závažnost spáchaných přestupků a stanovit výši pokuty. Orgán ochrany ZPF ke stanovení výše pokuty podpůrně použil výpočet pro stanovení odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Žalovaný je toho názoru, že vzhledem k závažnosti spáchaných přestupků mohla být udělena pokuta vyšší, nicméně v tomto bodě respektuje rozhodnutí prvoinstančního orgánu.

Ohledně poslední námitky žalovaný poukázal na to, v případě, že by se při odnětí zemědělské půdy ze ZPF postupovalo v souladu s § 9 zákona o ochraně ZPF, bylo by dle § 9 odst. 6 písm. b) nedílnou součástí žádosti o vynětí pozemku ze ZPF vyjádření vlastníka zemědělské půdy, ke kterému by orgán ochrany ZPF přihlížel při posuzování podané žádosti. Spolumajitel pozemku P. J. uvedl dne 16. 3. 2016 do protokolu o přijetí ústního podání, že pro navážení stavebního recyklátu pro vytvoření příjezdové cesty na pozemku p. č. nedal žádné svolení. Dále spolumajitel pozemku pan V. J. uvedl dne 30. 3. 2016 do protokolu o přijetí ústního, že si nepřeje zpevňování na části pozemku, který byl vždy orán kolem chat za zatačku nad mezí a po jeho pozemku dále. K již zpevněné části požadoval odstranění navezeného recyklátu a uvedení do původního stavu.

IV. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

Krajský soud zjistil z připojených správních spisů tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci.

Správnímu orgánu prvního stupně byl dne 20. 4. 2016 postoupen spisový materiál ve věci oznámení pana P. J. dne 16. 3. 2016 na Policii ČR ohledně skutečnosti, že po pozemku p. č. ... v k. ú., jehož je spoluvlastníkem, jezdí pracovní stroje, které znehodnocují ornou půdu. Policií ČR bylo zjištěno, že na základě uzavřené smlouvy o dílo sjednané objednavatelem P. K. (žalobcem) a zhotovitelem firmou O. Z.,, se sídlem, bylo provedeno vybudování zpevněné komunikace směsným recyklátem v délce cca 250 m (OŽP později upřesněno na 118 m), šířce 3 m (upřesněno na 3,5 m) a výšce 0,3 m na pozemku p. č., orná půda, v k. ú. Vzhledem k tomu, že ve věci nebyl zjištěn přestupek či trestný čin spadající do působnosti Policie ČR, byl tento spisový materiál postoupen k prošetření možného protiprávního jednání spadajícího do působnosti odboru životního prostředí Městského úřadu Tišnov. V téže věci byl Policií ČR odeslán dne 1. 4. 2016 podnět k prošetření na OSŘ Městského úřadu Tišnov.

Dne 16. 3. 2016 se ke správnímu orgánu prvního stupně dostavil pan P. J. s podáním oznámení na zakázané jednání na pozemku p. č., který spoluvlastní se svým bratrem V. J. Do protokolu uvedl, že dne 15. 3. 2016 zjistil navážení recyklátu na uvedený pozemek za účelem vybudování zpevněné cesty jako příjezd k rekreační chatě paní Mgr. S. F. a požádal jejího přítele - žalobce, aby činnost okamžitě ukončil. Bylo mu však řečeno, že akce bude pokračovat k chatě paní Mgr. S. F. Pan P. J. dále dodal, že nedal k této činnosti svolení.

Správní orgán prvního stupně provedl dne 16. 3. 2016 místní šetření ve věci za účasti spoluvlastníka pozemku pana P. J., některých vlastníků a uživatelů chat a zástupců družstva. Z jednání vyplynulo, že nyní zpevněná část příjezdu se i v minulosti používala pro příjezd k chatám, další část až k chatě paní Mgr. S. F., zatím nezpevněná, se zemědělsky obhospodaruje a jejím rozježděním došlo ke škodě na polních plodinách. Příjezd k chatám byl

chataři již v minulosti neúspěšně řešen. Žalobce k tomu uvedl, že objednal navedení materiálu za účelem umožnění příjezdu k chatě, kterou vlastní a opravuje paní Mgr. S. F. Před navázkou nebyla provedena skrývka ornice. Současně žádal, aby veškeré sankce byly vedeny s jeho osobou. Písemný souhlas k této činnosti od vlastníků pozemku p. č., bratří P. J. a V. J. nemá. Paní F. mimo jiné uvedla, že pokud nebude potvrzena existence účelové komunikace, hodlá podat návrh na vyvlastnění věcného břemene přístupu na Stavební úřad Tišnov, pokud nebude vyhověno soukromoprávní žalobě o zřízení věcného břemene proti oznamovateli tak, aby byl zajištěn právní přístup k nemovitosti, ke kterému má dle zákona nárok. Zástupce správního orgánu prvního stupně sdělil, že je žádoucí navázení do vyřešení případu zastavit a k věci byla pořízena fotodokumentace.

Správní orgán prvního stupně nashromáždil tyto podklady pro vydání rozhodnutí:

- Protokol o přijetí ústního podání ze dne 16.3.2016, pan P. J., spoluvlastník p.č., k.ú.
- Zápis z místního šetření - Navázka recyklátu na ornou půdu ze dne 16.3.2016.
- Sdělení OÚP MěÚ Tišnov k p.č., k.ú. + přílohy.
- Upozornění ZD Březina uživatelům nemovitostí v chatové oblasti k užívání pozemku, k.ú. ze dne 16.3.2016.
- Zápis - telefonické sdělení pana P. K. 17.3. 2016 o zastavení navázky.
- Sdělení obce Heroltice o zaslání Žádosti o prošetření černé stavby na ČIŽP, ze dne 17.3.2016.
- Protokol o přijetí ústního podání ze dne 18.3. 2016, paní PhDr. J. D., paní Mgr. S. F., včetně příloh.
- Protokol o přijetí ústního podání ze dne 30.3.2016, pan V. J., spoluvlastník pozemku p.č., k.ú.
- Žádost pana P. K. k založení do spisu, upozornění na účelové komunikace v k.ú., 4.4.2016, Č.j. MUTI 8435/2016.
- Postoupení spisového materiálu od POLICIE ČR, 20.4.2016, Č.j.10735/2016.
- Pozvánka OSŘ MěÚ Tišnov na interní poradu dne 16.5.2016 ve věci „zřízení příjezdové komunikace“ k chatové lokalitě v Herolticích“.
- Sdělení ODŽÚ MěÚ Tišnov k řešení problematice „přístupová účelová komunikace“ na p.č., k.ú., ze dne 19.5.2016., Č.j. MUTI /2016/ODŽÚ/Dv.

Na základě nashromážděných podkladů správní orgán prvního stupně dne 24. 6. 2016 vydal oznámení o zahájení řízení o správním deliktu a oznámení o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí.

Dne 13. 7. 2016 žalobce správnímu orgánu doručil vyjádření k podkladům rozhodnutí, v němž upozorňuje na užívání zpevněné plochy širokou veřejností, na skutečnost, že polní cesty jsou dle § 1 odst. 3 zákona o ochraně ZPF součástí ZPF, upozornění na

podobné pozemky v obci náležející do ZPF - nyní zpevněné komunikace, zdůraznění dlouhodobého užívání nyní zpevněné plochy pro příjezd k chatové lokalitě, výčet dlouholetých snah vůči obci Heroltice o řešení této situace, upozornění na stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 83/1976 Sb., upozornění na možnost dotčených orgánů vyjádřit své stanovisko k návrhu ÚP Obce Žalobce dále vznesl žádost o přerušení řízení z důvodu probíhajícího řízení na odboru dopravy ve věci určení právního stavu o předmětné účelové komunikaci.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas (ust. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen s. ř. s.), osobou oprávněnou (ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (ust. § 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Žaloba byla přezkoumána v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházející vydání rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Soud se s jednotlivými námitkami žalobce vypořádal následovně:

Ad bod 1 žaloby:

Krajský soud má ze správního spisu za prokázané, že pozemek p. č. je v katastru nemovitostí veden jako orná půda a skutečně se na něm nachází veřejně přístupná cesta, neboť tato je deklarována rozhodnutím Městského úřadu Tišnov, odbor dopravy a živnostenský úřad, ze dne 5. 9. 2016, č. j. MUTI 96/2016/ODŽÚ/Dv-8 (dále jen „rozhodnutí ze dne 5. 9. 2016“ nebo „rozhodnutí silničního správního úřadu“), jenž „*deklaruje existenci veřejně přístupné účelové komunikace v k. ú., a to v šíři 3 m na pozemku parc. č. v k. ú., a dále na pozemcích parc. č. vše v k. ú.*“

Dále z obsahu správního spisu, konkrétně protokolu o ohledání místa činu ze dne 16. 3. 2016 a fotografické dokumentace z téhož dne, soud zjistil, že z pohledu příjezdové cesty z obce se na levé straně nachází polní cesta o šířce 3,5 m, na níž se nachází drť s kameny a podél této cesty se nacházejí vyjeté koleje od vozidel. Tato zjištění účastníci řízení v průběhu správního řízení nezpochybňovali.

Rozhodnutí silničního správního úřadu o tom, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, má pouze deklaratorní povahu, což znamená, že se právní mocí tohoto rozhodnutí existence veřejně přístupné účelové komunikace pouze závazně určuje: deklaruje se, že tu komunikace této povahy byla a je. Tato komunikace tedy nevzniká až pravomocným rozhodnutím silničního správního úřadu, nýbrž kumulativním naplněním čtyř podmínek, které vyplývají z § 7 zákona o pozemních komunikacích (zřetelnost cesty v terénu a skutečnost, že spojuje nemovitost s ostatními pozemními komunikacemi), nebo byly dovozeny soudní praxí (souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností a nezbytná komunikační potřeba).

V dané věci je tedy bez významu, že předmětná parcela není v katastru nemovitostí vedena jako komunikace, nebo že je součástí ZPF, a tedy chráněna před jiným než zemědělským způsobem využití. Představa, že pozemek může být buď pozemní komunikací, nebo součástí zemědělského půdního fondu, je navíc nesprávná, neboť za součást ZPF se považují i polní cesty, které jsou současně evidentně i pozemními komunikacemi, viz § 1 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF). Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007128 (všechny zde citované rozsudky dostupné na www.nssoud.cz): „*K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“

Podstatné je to, zda veřejně přístupná účelová komunikace splňuje definiční znaky dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, mezi něž nepatří vydání jakéhokoliv rozhodnutí. Ze stejného důvodu je irelevantní, zda existence cesty a její trasa jsou v souladu s platnou územněplánovací dokumentací či nikoliv.

Tvrzení žalobce, že se nemůže v případě pozemku p. č. jednat o ornou půdu, se tak nezakládá na pravdě a pro posouzení předmětných přestupků je tak irelevantní, zda se na tomto pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází či nikoliv. Stejně není pro věc podstatné, že rozsah účelové komunikace se nachází v registru vedeném Ministerstvem zemědělství.

Ad bod 2 žaloby:

Podle § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady,

louky, pastviny a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není.

Podle odst. 3 cit. ust. do zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.

Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích smí každý užívat pozemní komunikace (tedy i veřejně přístupnou účelovou komunikaci) bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (tzv. obecné užívání), přičemž každý uživatel pozemní komunikace se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1886/2005, k námitkám týkajícím se zařazení sporných pozemků do ZPF odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1001/2004, publikovaný pod č. C 2886 ve svazku 30 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck, ve kterém se uvádí: „*Dovolací soud připomíná též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10.11.1995, sp.zn. 6 A 905/94, v němž tento soud dovodil: Pro zahrnutí pozemku do zemědělského půdního fondu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zák. č. 229/1991 Sb. se vyhledávají dva znaky: jednak takový pozemek je, anebo byl a nadále má být zemědělsky obhospodařovaný (znak faktický, materiální) a jednak v evidenci (katastru) nemovitostí je označen druhem kultury uvedeným v ustanovení § 1 odst. 2 zák. ČNR č. 334/1992 Sb. (znak právní, formální). Není-li pozemek zemědělsky obhospodařován a ani v budoucnu tomu tak nemá být, nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť i pozemek dosud byl v rozporu s faktickým stavem v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy (Soudní judikatura ve věcech správních 11/1998)*“.

Žalobcem citovaný rozsudek opírá své závěry na rozsudku Vrchního soudu sp. zn. 6 A 905/94, jenž je rozsudkem z oblasti správního soudnictví, tudíž je možno jej na nyní posuzovaný případ aplikovat. Není sporu o tom, že pozemek p. č. je v katastru nemovitostí veden jako orná půda. Část pozemku – polní cesta – nebyla orána, zbylá část však ano. Ve správním spise je založeno upozornění ZD Březina, dle něhož na základě uzavřených nájemních smluv s vlastníky půdy je SD Březina uživatelem pozemku p. č. Dále se zde podává, že je tento pozemek veden v evidenci Ministerstva zemědělství ČR – Státního zemědělského intervenčního fondu ČR pod označením je určen k zemědělskému využití. Hlavním účelem polní cesty bylo obhospodařování zemědělských pozemků. Z uvedeného tak bezpochyby vyplývá, že předmětný pozemek je zemědělsky obhospodařován a jde o součást zemědělského půdního fondu.

Soud i k této námitce zdůrazňuje, že vzniku veřejně přístupné účelové komunikace však není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Charakter pozemku se bez dalšího nezmění pouhým užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace.

Ad bod 3 žaloby:

K této námitce soud opět připomíná, že existence účelové komunikace na pozemku p. č. není zpochybňována, nemění to však nic na skutečnosti, že se žalobce dopustil předmětných přestupků podle zákona o ochraně ZPF. Pokud jde o návrhy žalobce směrem k obci, aby situaci vyřešila, soud se ztotožňuje s žalovaným, že toto není předmětem nyní projednávané věci. Stejně tak, že se přestupku dopustili spoluvlastníci pozemku p. č., neboť v tomto řízení nejsou tito účastníky řízení. Žalobce navíc může použít jiné procesní nástroje, a to např. vyvlastnění (typicky věcného břemene – služebnosti) rozhodnutím ve vyvlastňovacím řízení, jednak zřízení práva nezbytné cesty rozhodnutím civilního soudu (§ 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), obojí za náhradu ze strany oprávněné osoby.

Veřejně přístupné účelové komunikace podléhají tzv. právu obecného užívání, tzn. že každý smí užívat veřejně přístupné účelové komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, přičemž každý takový uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené veřejně přístupné účelové komunikace (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

Ad bod 4 žaloby:

Soud připomíná, že správní řád v ustanovení § 2 odst. 4 ukládá správnímu orgánu povinnost dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Požadavek stejného či obdobného rozhodování nebo postupu za stejných či podobných podmínek lze chápat jako naplnění ústavních zásad ochrany legitimního očekávání a rovnosti. Princip legitimního očekávání je podle judikatury Nejvyššího správního soudu třeba vykládat jako zakotvení veřejného subjektivního práva adresátů veřejné správy, aby v jejich konkrétních záležitostech bylo postupováno a rozhodováno stejně či obdobně, jako tomu bylo v dřívějších shodných či podobných případech. Správní orgán je tak při své činnosti vázán nejen zákonnými kritérii pro rozhodování v určité věci, ale též svou vlastní dosavadní rozhodovací praxí.

Soud však konstatuje, že zásada předvídatelnosti správního rozhodování a zásada legitimního očekávání, zakotvená v § 2 odst. 4 in fine správního řádu, nemůže být chápána tak, jak to činí žalobce. Princip právní jistoty a zásada předvídatelnosti a legitimního očekávání správních rozhodnutí v sobě nezahrnují jako atribut právo účastníka řízení, aby nebyl za své protiprávní jednání rozhodnutím správního orgánu postižen, zůstalo-li

v minulosti jeho jednání či jednání jiného subjektu (dle tvrzení účastníka řízení shodné či obdobné) nepostiženo. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52).

V souzeném případě žalobce uváděl, že pokud by jeho jednání naplňovalo znaky přestupku, byly by tyto spáchány i jinými vlastníky pozemků, neboť se jedná o skutkově totožné věci. K tomu soud poznamenává, že i v případě, kdyby jednání vlastníků předmětných pozemků naplňovala skutkové podstaty přestupků, stejně jako v případě žalobce, nemůže se žalobce dovolávat, že v jeho případě správní orgány postupovaly nezákonně. Pokud žalobce svým jednáním přestupky bezpochyby spáchal, nelze argumentovat tím, že nemůže být za své protiprávní jednání potrestán., pokud se tak nedělo v jiných skutkově stejných či podobných případech. Nadto nutno poukázat na skutečnost, že žalobce sám svoje tvrzení nekonkretizoval a nedoložil. Ani v tomto směru žalovaný právo žalobce neporušil.

Ad bod 5 žaloby:

V tomto případě se soud plně ztotožňuje se závěry žalovaného, neboť žalobcem nastíněná problematika podle stavebního zákona s přestupky spáchanými žalobcem nemá relevantní souvislost.

V nyní posuzovaném případě v prvním stupni rozhodoval orgán ochrany ZPF, kterým je podle zákona o ochraně ZPF obec s rozšířenou působností, tj. Městský úřad Tišnov, odbor životního prostředí. Podle tohoto zákona tento rozhoduje v souladu s § 1 odst. 4 o tom, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, uděluje souhlas ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu (podle § 2), ukládá opatření k nápravě závadného stavu vzniklého porušením povinností v § 3 odst. 1 písm. c) a v § 3 odst. 4 až 6 a neplnění podmínek jím vydaného souhlasu, kontroluje plnění povinností uvedených v § 3 odst. 1 písm. b) až d) a § 3 odst. č až 6, podmínek jím vydaného souhlasu, včetně provádění rekultivací, jím uloženého opatření k nápravě, dále uděluje souhlas podle § 3a odst. 1 k použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků a vede evidenci o jejich použití, ohledně erozního ohrožení zemědělské půdy podle § 3b pořizuje informace o zemědělské půdě a hodnotí její stav a tyto údaje předává do evidence informací o kvalitě zemědělské půdy, zasílá podle § 3b odst. 4 údaje související s odnětím zemědělského půdního fondu do evidence odnětí zemědělské půdy, uplatňuje stanovisko k regulačním plánům s výjimkou regulačních plánů pořizovaných na základě zásad územního rozvoje (podle § 5 odst. 2), uděluje vyjádření k návrhům tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, vodních cest

a jejich součástí, pokud trasa nepřesahuje správní obvod obce s rozšířenou působností (podle § 7 odst. 4, uděluje souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, má-li být dotčena zemědělská půda o výměře menší nebo rovné 1 ha podle § 9 odst. 8; a u dočasného odnětí nebo trvalého odnětí s dočasným odvodem vydává u souhlasů jím vydaných potvrzení o ukončení rekultivace podle § 11 odst. 2, rozhodují podle § 11 odst. 2 o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, projednává správní delikty zákona o ochraně ZPF, není-li k jejich projednání příslušná inspekce, je dotčeným správním orgánem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mají-li být dotčeny pozemky náležející do ZPF o výměře menší nebo rovné 1 ha, vykonává státní správu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, není-li podle tohoto zákona příslušný jiný orgán.

Správní orgán prvního stupně – orgán ochrany ZPF, tak postupuje dle kompetencí, které mu ukládá zákon o ochraně ZPF. Kompetence odboru územního plánování a stavebního řádu Městského úřadu Tišnov jsou vymezena předně stavebním zákonem. Jedná se o dva různé správní orgány, jejichž činnost žalobce nesprávně zaměňuje.

Nad rámec uvedeného soud poznamenává, že žalobce si např. mohl podle § 1029 a § 1030, který podrobně upravuje institut nezbytné cesty, požádat, aby mu soud za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2711/2011 se vyžaduje, aby v případě, že nemovitou věc bez přístupu obklopuje několik sousedních pozemků, byla nezbytná cesta zřízena přes ten pozemek, který vyhovuje potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, přičemž musí být dbáno, aby soused byl zřízením nebo užíváním nezbytné cesty co nejméně obtěžován a jeho pozemek co nejméně zasažen. Soud povoluje nezbytnou cestu v rozsahu, který vyhovuje vlastníkovu pozemku, aby ho mohl řádně využívat a hospodařit na něm. Nemusí ji vždy povolit, jedná se o případ, kdy vlastník pozemku, ke kterému vede třeba jen pěší stezka, věděl, že se k pozemku bude obtížně dostávat a úmyslně na něm postavil stavbu. V tomto případě soud cestu nepovolí. Je možno pouze v případě, kdy spojení existuje, ale objektivně je považováno za nedostačující. Nezbytná cesta nebude schválena za předpokladu, že škoda na nemovité věci souseda zřejmě převýší její výhodu.

Co se týče odkazu žalobce na § 18 odst. 3 dle něhož orgány ochrany ZPF dozírají na dodržování ustanovení zákona a předpisů vydaných na jeho základě, soustavně kontrolují, zda jsou dodržovány podmínky a prováděna opatření jimi stanovená při řízení podle zákona a v mezích své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad a § 17a písm. f) zákona o ochraně ZPF, který říká, že krajský úřad usměřuje a sjednocuje výkon státní správy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, který zajišťují obecní úřady obcí s rozšířenou působností na území příslušného kraje, dozírá, jak tyto orgány ochrany zemědělského půdního fondu plní své úkoly, provádí kontrolní činnost a dává jim podněty k tomu, aby uplatnily ve své působnosti opatření k odstranění zjištěných závad, tak tato ustanovení se opět týkají pouze činnosti správních orgánů na úseku ochrany ZPF, nikoliv na úseku stavebním či jiném.

Ad bod 6 žaloby:

K tomu soud opět stručně opakuje závěry učiněné k bodu 1 a 2 žaloby, dle nichž není pro posouzení skutečnosti, zda žalobce spáchal přestupky podle zákona o ochraně ZPF rozhodné, že se na pozemku p. č. 185/1 nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tato veřejně přístupná účelová komunikace je totiž zároveň polní cestou, která je součástí zemědělského půdního fondu.

Soud dává za pravdu žalovanému, že tvrzení žalobce, že následky jeho jednání nemohou být trvalého charakteru, neboť nebyla shrnuta ornice, je zcela nepřipadné. Naopak, v případě, že se odnímá zemědělská půda, ať už trvale nebo jen dočasně, provádí se skrývka ornice a zajišťuje se, aby mohla být využita pro svůj původní účel. Toto pravidlo je předně stanoveno v § 8 odst. 1 písm. a) věta před středníkem zákona o ochraně ZPF, dle kterého aby bylo zabráněno škodám na zemědělském půdním fondu při stavební, těžební a průmyslové činnosti a terénních úpravách, popřípadě, aby tyto škody byly omezeny na míru co nejmenší, jsou právnické a fyzické osoby tyto činnosti provozující, povinny vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4), zejména skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy, popřípadě i hlouběji uložené zúrodnění schopné zeminy na celé dotčené ploše a zajistit jejich hospodárné využití nebo řádné uskladnění pro účely rekultivace anebo zajistit na vlastní náklad jejich odvoz a rozprostření na plochy určené orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, pokud v odůvodněných případech tento orgán neudělí výjimku z povinnosti provést skrývku uvedených zemín.

Ad bod 7 žaloby:

K uvedenému soud opět odkazuje na argumentaci k bodu 1 žaloby, že veřejně přístupná účelová komunikace nevzniká správním rozhodnutím, ani není rozhodné, jak je pozemek, na níž se tato má nacházet v katastru nemovitostí, stejně tak, jak je pozemek označen v územním plánu. Existenci této účelové komunikace nezpochybňují ani správní orgány obou stupňů. Obsah územního plánu je předně závazný pro rozhodování v území, především v rámci územního řízení.

Ad bod 8 žaloby:

Podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ZPF za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), c), e) nebo i) - případy žalobce.

Podle ust. § 12 odst. 1 zákona o přestupcích při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

V rámci odůvodnění se správní orgán musí vypořádat jak s provedeným dokazováním, tak i podrobně odůvodnit přezkoumatelným způsobem, jakými úvahami byl veden při použití správního uvážení. Z tohoto důvodu musí být odůvodnění v maximální možné míře vyčerpávající, přesvědčivé a konkretizované pro danou věc. Neúplné, nekonkrétní, nepřezkoumatelné a nedostatečné odůvodnění má za následek nezákonnost celého správního rozhodnutí. K této vadě rozhodnutí jak správní orgán rozhodující o opravném prostředku, tak i soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2008, č. j. 57 Ca 14/2007-81, č. 212/2008 Sb. NSS).

Za přitěžující okolnost správní orgán zmiňuje to, že žalobce svým jednáním způsobil dlouhodobě nezvratné změny na zemědělské půdě, což dle jeho názoru činí přestupky velmi závažnými. Také správní orgán přihlédl k tomu, že se jedná o poměrně značný rozsah znehodnocené zemědělské půdy, a to o výměře 413 m². V případě řádného odnětí půdy ze ZPF by dle správního orgánu odvody činily 48 209 Kč, z čehož dovodil újmu na zemědělské půdě.

Krajský soud tak na základě výše uvedeného má odůvodnění sankce správním orgánem za dostačující, neboť je z něho zřejmé, z jaké důvodu uložil danou sankci. Argumentace žalobce, že není možné uložení pokuty dosahující téměř celého odvodu za odnětí půdy ze ZPF, pokud by odvody v případě řádného odnětí ani stanoveny nebyly, je bezpředmětná. Z odůvodnění vyplývá, které okolnosti byly přitěžující a správní orgán si případnou částkou za odvod půdy ze ZPF pouze dopomohl ke spravedlivé pokutě. Sankce ve formě pokuty ve výši 45 000 Kč byla stanovena na samé spodní hranici zákonného rozpětí a dle soudu tak byla přiměřená.

Ad bod 9 žaloby:

Co se týče námítky, že žalobci byl spoluvlastníkem Petrem Juříčkem pozemku p. č. 185/1 udělen souhlas ke zpevnění cesty, rekapituluje soud následující skutečnosti zjištěné ze správního spisu.

Dle protokolu o přijetí ústního podání ze dne 16. 3. 2016 se P. J. dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně, aby podal oznámení na nezákonné jednání na pozemku p. č., neboť předchozího dne zjistil navážení recyklátu na jeho pozemek. V protokolu o přijetí ústního podání ze dne 18. 3. 2016 se paní PhDr. J. D. vyjádřila tak, se jí v listopadu roku 2015 podařilo kontaktovat P. J., který ji tvrdil, že přístupová cesta není jeho a přiložila přílohu *Souhlas k úpravě přístupové cesty*, ze dne 15. 2. 2016, kterou předložila bratrům J. dne 9. 2. 2016, kterou si poté dne 15. 2. 2016 vyzvedla nepodepsanou s tím, že “si cestu může vysypat, čím chce“. Paní Mgr. S. F. předložila *Návrh na uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene – služebnosti stezky a cesty* a *Smlouvu o zřízení věcného břemene – služebnosti stezky a cesty*, obojí adresované bratrům J. Tyto předložila nepodepsané.

V. J. do protokolu ze dne 30. 3. 2016 uvedl, že už v minulosti byl oslovován chatari ohledně povolení nebo zřízení cesty k chatám, vždy se však vyjádřil nesouhlas a zpevňování části pozemku si nepřeje a žádá odstranění navezeného recyklátu.

P. J. dále projevil nesouhlas se zpevněním cesty dle úředních záznamů sepsaných Policií ČR dne 16. 3. 2016 a 17. 3. 2016, a to oznámením o stavebních pracích na jeho pozemku.

Na základě výše uvedeného je tak nepochybné, že žalobci souhlas se stavebními pracemi na pozemku p. č. spoluvlastníky P. J. a V. J. udělen nebyl. Naopak, tito na přestupky žalobce upozornili a několikrát v průběhu správního řízení vyslovili nesouhlas se zpevněním cesty na pozemku p. č. Žalobce tvrzení o uděleném předchozím souhlasu uvádí poprvé až v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a ničím jej nedokládá.

Pro nyní řešenou věc však tato otázka není stěžejní, neboť i kdyby spoluvlastníci žalobci svůj souhlas vyjádřili, neměnilo by to nic na tom, že k odnětí zemědělské půdy ze ZPF je až na zákonné výjimky potřeba souhlasu orgánu ochrany ZPF (podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF).

Soud na závěr uvádí, že námitky stran změny výroku, dle níž tato nemá oporu ve spise, neboť od zpevnění účelové komunikace směrem k uvedené chatě bylo v průběhu řízení žalobcem upuštěno, je taktéž nedůvodná. Výrok 2. napadeného rozhodnutí, ve znění „Ve výroku č. I se v odstavci 1. ruší tečka za větou a věta se doplňuje slovy „za účelem zpevnění příjezdové cesty k rekreační chatě ev. č.,“, odpovídá zjištěním učiněným v průběhu správního spisu. Žalobce několikrát v žalobě zdůrazňoval nezbytnost zpevnění cesty z důvodu přístupu k chatě. Taktéž dle zápisu z místního šetření, které bylo provedeno dne 16. 3. 2016, žalobce uvedl, že objednal navezení materiálu za účelem umožnění příjezdu k chatě paní Mgr. S. F., která je zatím nezpevněná. Dle smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem (objednatel) a Z. O. (zhotovitelem) bylo předmětem smlouvy provedení vybudování zpevněné komunikace v lokalitě chaty, a to směsným recyklátem v délce 250 m, šířka 3 m a výška 0,3 m se zhutněním bez odejmutí ornice. Dle *Dodatku ke smlouvě* ze dne 17. 3. 2016 bylo objednatel nařízeno pokračovat ve zpevnění cesty k nemovitosti, prováděné na parcelách č. k. ú. Dle uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že žalobce nechal navézt materiál a provedl zpevnění plochy na pozemku p. č. za účelem zpevnění příjezdové cesty k rekreační chatě ev. č., (chata paní Mgr. S. F.). Skutečnost, že od zpevnění účelové komunikace směrem k uvedené chatě bylo v průběhu řízení žalobcem upuštěno, není nikde jakkoliv zpochybňována, žalovaný pouze doplnil, z jakého důvodu se žalobce přestupkového jednání dopustil.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení žalobních námitek dospěl k závěru, že tyto nejsou důvodné, a proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Žalovaný se dostatečně vypořádal s námitkami žalobce učiněnými v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalobci tak bylo prokázáno, že svým jednáním naplnil formální i materiální skutkové podstaty přestupků.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na 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.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 12. ledna 2018

JUDr. Jana Kubenová, v.r.
samosoudkyně