



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **P. Ž.**
zastoupeného Mgr. Jaroslavem Procházkou, advokátem
sídlem Rooseveltova 16, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 708 92 822**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. KrÚ 48368/2020/OŽPZ/Bo, ze dne 14. 7. 2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2020, č. j. KrÚ 48368/2020/OŽPZ/Bo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Procházky, advokáta, náklady řízení ve výši 9.800 Kč, a to ve lhůtě do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč (dále jen „*městský úřad*“ nebo „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 27. 4. 2020 pod č.j. MUPC/7455/2020/OŽP/Ce. Žalobce s rozhodnutími správních orgánů ve věci přestupku nesouhlasí.
2. Městský úřad citovaným rozhodnutím uznal žalobce vinného ze spáchání přestupku podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „*zákon o ochraně zemědělského půdního fondu*“) a ve výroku II. uvedeného rozhodnutí uložil žalobci pokutu 20.000 Kč (a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč – výrok III.). Uvedeného přestupku se žalobce měl dopustit tím, že v obci X na pozemku p. č. X v katastrálním území X, který je veden v katastru nemovitostí v kultuře trvalý travní porost, dle BPEJ 35600, třída ochrany I., umístil maringotku, na části pozemku vybudoval tůň, provedl terénní úpravy a zpevnil terén štěrkem.
3. Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. V této věci již v minulosti městský úřad rozhodl o přestupku žalobce, nicméně žalovaný jeho rozhodnutí z důvodu formálních nedostatků řízení, které vedly k nepřezkoumatelnosti, zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému projednání.
4. Žalobce v podané žalobě brojí proti rozhodnutí žalovaného a navrhuje, aby toto rozhodnutí bylo soudem zrušeno. Správní orgány podle žalobce pochybily, neboť nezjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodování správního orgánu je nutno vztahovat k době jeho vydání. V daném případě je však v napadeném rozhodnutí uvedeno, že rozhodnutí o přestupku ze dne 27. 4. 2020 bylo vydáno na základě druhého místního šetření konaného dne 22. 4. 2020. Správní orgán tak žalobci klade za vinu jednání, která v době vydání napadeného rozhodnutí již neexistovala (zejména provedení terénních úprav a zpevnění terénu štěrkem). Z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, co se dne 22. 4. 2020 na pozemku žalobce stalo.
5. Žalobce nesouhlasí s tím, že by se jednalo v jeho případě o dlouhodobé obytné parkování na zemědělské půdě. Maringotku žalobce v předmětném místě parkuje vlekem za motorové vozidlo, neboť je pojízdná a slouží k občasnému přespání při rybaření a jako úschovna zahradního nářadí. Maringotka je proto pravidelně přemísťována. Nadto v dotčeném místě (parcela p. č. X v obci X a k. ú. X) se jedná o trvalý travní porost, proto zde není vyžadována jakákoli zemědělská činnost.
6. Žalobce tvrdí, že tůň na místě vznikla samovolně, a to obnovením melioračního drénu vedoucího ze sousedních polí do Labe. Předmětný pozemek byl předtím celý podmáčen. Vytvořením tůně se naopak na celém pozemku zlepšily podmínky pro růst travního porostu. Není pravdou, že by tůň byla vybudována uměle a současně hlína nacházející se na pozemku žalobce nepocházela z tůně.
7. Žalobce rovněž nesouhlasí se závěry správních orgánů o tom, že došlo k poškození zemědělské půdy, degradaci pozemku a tím ke snížení bonit. Žalobce věc konzultoval

s vedoucím oddělení půdní služby Státního pozemkového úřadu Ing. M. P., přičemž vyšlo najevo, že dle bonitované půdní ekologické jednotky (dále jen „BPEJ“) a vedení pozemku je chyba v zápisu vedení pozemkové knihy. Nejedná se v případě předmětného pozemku o úrodnou zemědělskou půdu, ale o naplaveniny z řeky Labe. Žalobce je přesvědčen, že rozhrnutím ornice došlo naopak ke zhodnocení pozemku.

8. V závěru žaloby žalobce namítá procesní pochybení žalovaného, a to jednak skutečnost, že správní orgány se rozcházejí co do odůvodnění uložené pokuty a dále chybu ve výroku rozhodnutí městského úřadu. Městský úřad totiž ve výroku rozhodnutí neuvedl, že se jedná o trvalý přestupek dle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“). Přitom vymezení přestupku musí být nedílnou součástí každého rozhodnutí o přestupku. V případě žalobce se jedná o přestupek dle § 5 citovaného zákona, který spáchal dne 28. 5. 2018. Ke dni 29. 5. 2020, tedy před podáním opravného prostředku ve správním řízení, byl již přestupek promlčen.

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě vypořádal jednotlivé žalobní body. Žalobce podle něho zaměňuje akce, které proběhly v rámci prvního a druhého odvolání. Žalovaný, veden koncentrační zásadou, přihlížel v napadeném rozhodnutí jen k těm důkazům a skutečnostem, které žalobce nemohl uplatnit dříve. Na to byl žalobce upozorněn. Žalovaný trvá na tom, že umístění maringotek na zemědělské půdě není zemědělskou činností. Jde o výrobek plnicí funkci stavby, odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 As 342/2016-21. Na skutečnosti, že žalobce porušuje zákon, ničeho nemění ani to, že s maringotkou po pozemku pravidelně přemísťuje. Pokud jde o namítané přirozené vytvoření tůně, podle žalovaného je z fotodokumentace zřejmé, že tato musela být vytvořena uměle. Hromady hlíny byly na pozemku zjištěny při prvním i druhém místním šetření. Přestože již byly z větší části rozhrnuty, takové neschválené rozhrnování degraduje kvalitu půdy v zemědělském půdním fondu. Při zjišťování kódů BPEJ vycházely správní orgány z dat uvedených ve výpisu z katastru nemovitostí. U předmětného pozemku byl a stále je uveden kód BPEJ 35600, tj. I. třída ochrany. Popisované aktivity žalobce, které byly předmětem rozhodnutí o přestupku, by byly v rozporu se zákonem u jakéhokoli typu půdy náležejícímu k zemědělskému půdnímu fondu. Žalovaný se vyjádřil i k výši uložené pokuty. Uvedl, že ta je na samé spodní hranici sazby. Žalobce byl upozorněn, že se v jeho případě jedná o trvalý přestupek. Z přestupkového zákona neplyne, že by označení přestupku za trvalý muselo být nutně uvedeno ve výroku rozhodnutí. Povaha přestupku jako trvalého nezávisí na jeho pouhém označení, ale plyne z jeho podstaty.

10. V replice k vyjádření žalovaného žalobce zopakoval tvrzení o chybném zařazení předmětného pozemku do I. třídy ochrany. Podle žalobce není pochyb o tom, že na předmětném pozemku, jenž se skládá z naplavenin z Labe, nikdy nebyla a ani nemohla být vykonávána zemědělská činnost. Navrhl, aby si soud vyžádal stanovisko Státního pozemkového úřadu. Správní orgány postupují proti žalobci šikanózně, neboť žalobce naopak předmětný pozemek zvelebil. Tento je nyní pochozí, přístupný obyvatelům okolních obcí. Činností žalobce byla významně rozšířena i biodiverzita oblasti. Zopakoval, že tůň vznikla samovolně obnovením melioračního drénu.

11. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s.ř.s.*“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

12. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

13. Žaloba je důvodná.

14. Podle § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona „[v]e výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání.“

15. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu „[j]e zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba“

16. Jak tedy plyne z výše uvedeného a především ze správního spisu, žalobce byl rozhodnutím městského úřadu uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

17. Městský úřad ve výroku svého rozhodnutí popsal skutek žalobce takto: „Obviněný Ž. P., trvale bytem X, datum narození: X, se uznává vinným ze spáchání přestupku podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, tím, že v obci X na pozemku p.č. X v k.ú. X, který je veden v Katastru nemovitostí v kultuře trvalý travní porost, BPEJ 35600, třída ochrany I., umístil maringotku, na části pozemku vybudoval tůň, provedl terénní úpravy a zpevnil terén štěrkem. Tím došlo k porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb.“

18. Z výše uvedené citace plyne, že prvostupňový orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvedl všechny náležitosti, které jsou na formální vymezení skutku kladeny. Konkrétně ve výroku rozhodnutí chybí vymezení doby, kdy se žalobce měl uvedeného skutku dopustit. Městský úřad sice dostatečně určitě vymezil jak místo spáchání přestupku, tak rovněž způsob jeho spáchání, nicméně ve výroku absentuje jeho časové vymezení. Přitom právě označení času spáchání přestupku může mít významný dopad do sféry právní jistoty žalobce. S ohledem na zásadu *ne bis in idem* je tak nutno bezvýjimečně trvat na přesné individualizaci spáchaného skutku ve výroku rozhodnutí, jímž se obviněný uznává vinným. Navíc v projednávané věci jde již o druhé rozhodnutí městského úřadu, kdy v prvním rozhodnutí ze dne 4. 2. 2019 a jemu předcházejícímu příkazu ze dne 5. 11. 2018 časové vymezení spáchaného skutku ve výroku předmětných rozhodnutí rovněž absentuje. Náležité vymezení doby spáchání přestupku nelze nahrazovat odkazem na odůvodnění takového rozhodnutí. Přitom ani z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze jednoznačně seznat, kdy ke spáchání přestupku došlo. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání tuto vadu výroku nikterak nenapravit.

19. K uvedenému nedostatku rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73 ve věci *AQUA SERVIS, a.s.* pod výrokem I. usnesení uvedl, že „[v]ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“ V odůvodnění usnesení NSS odmítl úvahu, že pro identifikaci skutku postačí, jsou-li jeho náležitosti uvedeny v odůvodnění, a to i přesto, že dřívější judikatura takovou možnost připouštěla (srov. například rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004-55). NSS uvedl, že „[ř]ádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost

byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

20. Krajský soud má za to, že výše uvedené závěry jsou zcela použitelné i pro nyní projednávanou věc. Jak totiž již soud uvedl, popis skutku, resp. času jeho spáchání je nezbytný jednak z důvodu, aby tento nebyl zaměněn s jiným skutkem a rovněž také pro vyloučení dvojího postihu pro tentýž skutek, vyloučení překážky litispendence a překážky věci rozhodnuté. Významné je vymezení doby spáchání i s ohledem na namítané promlčení přestupku. Uvedení doby spáchání přestupku je totiž z povahy věci prvotním předpokladem pro zkoumání námitky promlčení. Žalobce správně uvádí, že v předmětné věci se jedná o trvající přestupek. Pro trvající přestupky je charakteristická především ta skutečnost, že není spáchán jednorázově, ale v určitém časovém úseku (ten měl správní orgán vymezit ve výroku rozhodnutí). K běhu promlčecí lhůty u trvajících přestupků se vyjádřil NSS například v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39, bod 20, kde uvedl, že trvající přestupky „se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný delikt, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající delikt se proto počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti.“

21. Rovněž v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 As 202/2014-25 ve skutkově blízké věci NSS konstatoval, že „s ohledem na požadavek jasné identifikace správního deliktu ve výroku rozhodnutí je nezbytné, aby zde byl jednoznačně stanoven den, od něhož již bylo odnětí půdy bez souhlasu orgánu ochrany ZPF deliktním jednáním.“ Ostatně žalobce v žalobě pod bodem VIII. vytyká správním orgánům nesprávné časové vymezení přestupku, když v této souvislosti zmiňuje možné dopady absence časového vymezení přestupku pro účely posuzování promlčení. V projednávané věci je jednoznačná identifikace přestupku, resp. doby jeho spáchání o to naléhavější, neboť ze správního spisu plyne, že stav pozemku se mohl z části měnit v čase (viz jednotlivé úřední záznamy z místního šetření, jež jsou součástí správního spisu). Správní orgán tedy v důsledku nedostatečné identifikace předmětného skutku podstatně porušil ustanovení o řízení, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci.

22. Ze shora uvedených důvodů tak krajskému soudu nezbylo než žalované rozhodnutí zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení, jež mělo v daném případě za následek nezákonné rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.]. Současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil soud věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný odkazem na § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

23. Na žalovaném tak v novém řízení bude, aby, pakliže opět dospěje k závěru o vině žalobce za spáchání přestupku, tento dostatečně konkrétně specifikoval, a to jak způsob a místo jeho spáchání, tak především časové období, kdy se měl žalobce skutku dopustit. Jedině tehdy totiž bude naplněn požadavek přesné individualizace skutku.

24. Nad rámec uvedeného lze žalobci ještě přisvědčit v námitce pod bodem VI. žaloby, kde žalobce, stručně řečeno, namítá možnou odlišnost formálního označení (evidenci) předmětného pozemku v katastru nemovitostí a jeho skutečný charakter. Žalobce tuto námitku vznesl již v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu. Bylo tedy povinností žalovaného tuto námitku řádně vypořádat. Žalovaný k této námitce v napadeném rozhodnutí pouze stručně uvedl, že mu nepřísluší rozhodovat o kódech BPEJ, bonitách,

tříde ochrany, ani je jakkoliv měnit. NSS již v rozsudku ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26, bod 12 a násl. k této problematice uvedl, „*pro posouzení, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, je rozhodující výhradně druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí, za všech okolností neobstojí. (...) je třeba brát v úvahu nikoli jen druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí, nýbrž i jeho skutečný charakter. (...) Proto bude vždy třeba pečlivě posuzovat, z jakého důvodu není zemědělsky obhospodařován pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován jako zemědělský.*“ Bylo tedy povinností žalovaného v řízení o přestupku akcentovat i tuto námitku žalobce stran skutečného charakteru předmětného pozemku.

25. Na místě nebyla ani úvaha žalovaného o tom, že s ohledem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) lze akceptovat a přihlížet v žalovaném rozhodnutí pouze k těm návrhům a skutečnostem, které účastník nemohl uplatnit dříve. Je totiž třeba připomenout, že řízení bylo v nyní projednávané věci vedeno nejen dle správního řádu, ale podle přestupkového zákona (*lex specialis*). V přestupkovém řízení, na rozdíl od řízení vedeného podle správního řádu, se koncentrační zásada neuplatňuje (viz § 97 odst. 1 přestupkového zákona), je třeba rovněž přihlížet k základním zásadám správního trestání.

26. Krajský soud považuje za vhodné se vyjádřit též k žalobnímu tvrzení o parkování, resp. maringotky na předmětném pozemku. Pokud jde o tuto námitku, s tou se naopak krajský soud neztotožňuje. Pokud tedy bude v novém řízení ze strany správních orgánů postaveno najisto, že se v případě předmětného pozemku jedná o zemědělskou půdu (i podle faktického stavu) spolu z toho vyplývajícími pravidly a omezeními při jejich užívání, pak je zřejmé, že ani žalobcem naznačené přemísťování maringotky není s to jaksi obejít zákaz využívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům. Takovou námitku hodnotí krajský soud jako spíše účelovou. Z fotografií obsažených ve správním spisu je spíše patrné, že na daném místě je v bezprostřední blízkosti maringotky rozmístěno několik různých „zařízení“, jako například dřevěná budka, palety jako provizorní schodiště, udírna, palivové dřevo nacházející se za maringotkou a některé menší dřevěné objekty. Za takové situace si lze jen stěží představit smysl přemísťování maringotky na větší vzdálenosti. Pokud by však měl žalobce na mysli přemísťování pouze v řádu jednotek metrů na předmětném pozemku, pak má krajský soud za to, že i takovým jednáním by byl porušen zákaz dlouhodobého obytného parkování na zemědělské půdě. Z hlediska účelu takového zákazu je totiž z logiky věci zcela bezpředmětné, zda žalobce na takovém pozemku dlouhodobě parkuje, jak uvedl správní orgán, či zda maringotku dle svých slov pravidelně na pozemku přemísťuje. Z hlediska ochrany zemědělské půdy může mít naopak druhá varianta ještě významnější negativní dopady.

27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. a procesně neúspěšnému žalovanému uložil povinnost nahradit procesně úspěšnému žalobci náklady řízení. Náklady řízení v tomto případě tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby) dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „*advokátní tarif*“) ve výši 6.200 Kč (2 x 3.100 Kč) a dále paušální náhrada hotových výdajů advokáta za dva úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč) a zaplacený soudní poplatek. Odměna zástupce tak činí 6.800 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení tvoří spolu se zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč částku 9.800 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: <http://www.nssoud.cz>.

Pardubice 21. července 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu