



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filip Skřivan v právní věci

žalobce: **K. O.**
bytem X
zastoupen Mgr. Ing. Martinem Matějkou, advokátem
sídlem Jana Babáka 11, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad pro Jihomoravský kraj**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č.j. JMK 8717/2020, sp.zn. S-JMK 170648/2019 OŽP ze dne 16.1.2019

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu pro Jihomoravský kraj č.j. JMK 8717/2020, sp.zn. S-JMK 170648/2019 OŽP ze dne 16.1.2019 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 000 Kč k rukám Mgr. Ing. Martina Matějky, advokáta, sídlem Jana Babáka 11, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hustopeče, odboru životního prostředí, č.j. MUH/74108/19/161, sp.zn. OZP/8560/19/406 ze dne 11.11.2019, kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalobce spáchal přestupek podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 480 000 Kč.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

2. Žalobce v podané žalobě brojí proti výši uložené pokuty, která mu přijde likvidační a dvojnásobně překračující částku stanovenou výší odvodů ze zemědělského půdního fondu – vynětí ze zemědělského půdního fondu dle žalobce činí maximálně 180 000 Kč. Současně žalobce namítá nedostatečné odůvodnění uložené pokuty ve výši 480 000 Kč (oproti původní pokutě ve výši 90 000 Kč) a absenci uvedení, z jakého základu výše pokuty vychází; žalobce považuje proto napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
3. Dále žalobce namítá, že žalovaný neprokázal, zda žalobce užívá neoprávněně zemědělskou půdu v rozloze, ke které se váže vynětí ze zemědělského půdního fondu, neboť měl rozlišit a vypočítat pouze plochu orné půdy; žalovaný však dle názoru žalobce udělil pokutu i za plochu půdy, která je nezemědělská.
4. Žalobce dále namítá promlčení skutku, za nějž je trestán.
5. Žalobní argumentaci žalobce rozvíjí v replice, kde nesouhlasí s „nádenickým“ ukládáním pokut ve výši odvodu za vynětí zemědělského půdního fondu, pokuta ve stanovené výši zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti trestu a v navýšení uložené pokuty prvostupňovým správním orgánem spatřuje porušení zásady zákazu reformace in peius.
6. Žalobce proto navrhuje zrušit napadené i jemu předcházející rozhodnutí, případně uloženou pokutu snížit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

7. Žalovaný se žalobou nesouhlasí, s ohledem na opakující se námitky odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s.ř.s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
9. Zdejší soud tak napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná; soud přitom rozhodoval bez jednání za splnění podmínek podle § 76 odst. 1 s.ř.s.
10. Namítá-li žalobce promlčení spáchaného přestupku, pak je třeba vyjít z toho, že žalobce je trestán za trvalý přestupek, u kterého počíná promlčecí doba běžet po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu (§ 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich /dále jen „zákon o přestupcích“/) – to se však v posuzované věci (minimálně) do vydání napadeného rozhodnutí nestalo a žalobce to ostatně ani netvrdí. Promlčecí doba tedy nezačala v daném případě vůbec běžet, natož aby uběhla.
11. Žalobce dále namítá neprokázání neoprávněného užívání zemědělské půdy v rozloze, ke které se váže vynětí ze zemědělského půdního fondu; podle žalobce měl žalovaný rozlohu vypočítat pouze ve vztahu k ploše orné půdy. Ze správního spisu plyne, že všechny dotčené pozemky (parc. č. X, X, X v.k.ú. X) mají jako druh pozemku v katastru nemovitostí uvedeno „zahrada“. V souladu s § 1 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond tvořen tzv. zemědělskou půdou, která je tvořena mimo jiné i zahradami. Nelze tedy souhlasit se žalobcem, že měly být započítány pouze pozemky označené jako „orná půda“.
12. Brojí-li žalobce proti neuvedení způsobu výpočtu odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, pak tento výpočet prochází správním spisem a žalobce se s ním mohl seznámit; věcně pak proti němu žalobce nic nenamítá.
13. Zdejší soud nemůže dát žalobci zapravdu ani ohledně porušení zásady zákazu reformace in peius – takový zákaz by se aplikoval v případě, že by žalovaný svým rozhodnutím zrušil toliko výrok o trestu a ponechal výrok o vině (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Afs 169/2016-42 ze dne 1.3.2017). K tomu však v posuzované věci nedošlo, neboť rozhodnutím ze dne 5.8.2019 žalovaný zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu jako celek, tedy výrok o vině i výrok o trestu. V takovém případě pak v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu mohl prvostupňový správní orgán v novém rozhodnutí uložit pokutu vyšší, než učinil v rozhodnutí původním. Zásada zákazu reformace in peius tedy porušena nebyla.
14. Dále se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, pokud šlo o odůvodnění výše uložené pokuty.
15. Prvostupňové rozhodnutí potvrzené rozhodnutím napadeným obsahuje odůvodnění výše uložené pokuty na str. 8-10. Správní orgán v něm konstatuje, že „[z]a uvedený přestupek byla stanovena pokuta ve výši Kč 480.000,-, stav trvá u části nezákonného odnětí již od roku 2009 a celková výměra zasažených ploch činí cca 708 m², tedy plocha, za jejíž zákonné vynětí by byly požadovány odvody ve výši Kč 484.929,-. Správní orgán se při svém rozhodnutí o výši pokuty opírá o rozsudek Krajského soudu v Brně 41 A 3/2017-52 a rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 As 22/2018-52, ze kterých plyne, že při stanovení výše pokuty za spáchaný přestupek si lze dopomoci částkou za odvod, který by byl hrazen při odnětí zemědělské půdy ze ZPF“. Dále

se správní orgán vyjadřuje k povaze a závažnosti přestupku a sumarizuje polehčující a přitěžující okolnosti. Závěrem pak dodává, že „[p]o zvážení všech skutečností byla pokuta stanovena v uvedené výši. Městský úřad Hustopeče, odbor životního prostředí, má za to, že výše pokuty je vytykánému protiprávnímu jednání adekvátní a způsobilá odradit obviněného od dalšího protiprávního jednání. ... Přestože v tomto řízení byl posuzován přestupek za období od roku 2009 do 20.3.2019, je zřejmé, že v udržování protiprávního stavu pachatel stále pokračuje, správní orgán ta může ukládat pokuty až do ukončení protiprávního stavu“.

16. Ač prvostupňový správní orgány výši uložené pokuty odůvodnil poměrně důkladně a srozumitelně (a zdejší soud s jeho závěry v obecné rovině souhlasí), je v daném případě takové odůvodnění uložené pokuty nedostatečné.
17. Vydaní napadeným rozhodnutím potvrzeného rozhodnutí prvostupňového správního orgánu totiž předcházelo rozhodnutí žalovaného č.j. JMK 84013/2019, sp.zn. S-JMK 84013/2019/OŽP/Kre ze dne 5.8.2019, kterým bylo zrušeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu č.j. MUH/24251/19/161 ze dne 16.5.2019, jímž byla žalobci za spáchání předmětného přestupku uložena pokuta ve výši 90 000 Kč. Aniž by zdejší soud chtěl ingerovat do samotného procesu stanovení výše pokuty za žalobcem spáchaný přestupek, musí být z odůvodnění výše uložené pokuty zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil a jak rozhodné skutečnosti hodnotil. V posuzované věci však prvostupňový správní orgán v rozhodnutí potvrzeném napadeným rozhodnutím odůvodnil pokutu ve výši 480 000 Kč fakticky zcela identicky jako ve zrušeném rozhodnutí ze dne 16.5.2019, kterým však uložil pokutu toliko 90 000 Kč; pokud však správní orgán dospěl na základě shodných skutkových okolností (nedostatečné zjištění skutkového stavu nebylo důvodem pro zrušení rozhodnutí ze dne 16.5.2019), pak musel takové „zvýšení“ ukládané pokuty i rozumně zdůvodnit, což neučinil. Za dostatečné odůvodnění takového rozdílu v uložených pokutách za spáchání stejného přestupku přitom nelze považovat rozšíření odůvodnění tak, že „[p]ředmětné pozemky nejsou v platné územně plánovací dokumentaci zahrnuty do plochy zastavitelné, což je zcela zásadní přitěžující skutečnost. Přitěžující skutečnost je taktéž dotčení I. a II. třídy ochrany“. V této souvislosti tak zdejšímu soud nezbyvá, než konstatovat nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty a tím i nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí.
18. Zdejší soud má přitom za to, že prvostupňový správní orgán při stanovení pokuty ve výši 480 000 Kč do značné míry vycházel z „doporučujících“ úvah žalovaného, který ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 5.8.2019 uvedl, že prvostupňový správní orgán „[n]edostatečně zdůvodnil výši pokuty, a to vzhledem k výši odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF, která by v daném případě dosahovala částky cca 485.000 Kč V návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Brně 41 A 3/2017-52 a rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 As 22/2018-52, které byly v rámci metodické činnosti odvolacího orgánu poskytnuty všem obecním úřadům obcí s rozšířenou působností v rámci JMK, je odvolací orgán názoru, že výše pokuty uložená v napadeném rozhodnutí je nepřiměřeně nízká“. V napadeném rozhodnutí žalovaný k výši pokuty konstatoval, že „[c]o se výše pokuty týče, je zcela adekvátní. Není pravdou, že se jedná o dvojnásobek potenciálních odvodů, jedná se zhruba přesně o výši odvodů tak, jak by byla vyměřena, kdyby odvolatel postupoval v souladu se zákonem a nestavěl objekty přímo na zemědělské půdě. Pokuta je stanovena přesně tak, jak vyžaduje ustálená rozhodovací praxe soudů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.11.2018, č.j. 8 As 22/2018-52, www.nssoud.cz, potažmo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12.01.2018, č.j. 41 A 3/2017-52)... . Pokud odvolateli přijde pokuta nepřiměřeně vysoká, měl by si v prvé řadě uvědomit, že

kdyby chtěl své podnikání realizovat zcela v souladu se zákonem, požádal by mimo jiné o vynětí předmětných pozemků ze ZPF. V tom případě by musel platit cca 485.000 Kč. Je tedy zcela spravedlivé, že pokuta je v podobné výši jako odvody“. Ač žalovaný mohl s ohledem na zásadu jednotnosti řízení shora popsanou vadu prvostupňového rozhodnutí spočívající v nedostatečném (nepřezkoumatelném) odůvodnění výše uložené pokuty zhojit, neučinil tak a naopak vystavěl odůvodnění svého rozhodnutí na právních závěrech, se kterými zdejší soud nemůže souhlasit.

19. V rozsudku zdejšího soudu č.j. 41 A 3/2017-52 ze dne 12.1.2018 (na který žalovaný v rozhodnutí odkazoval) je uvedeno, že „[z]a přítěžující 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“. K tomu pak zdejší soud v citovaném rozsudku konstatoval, že „na základě výše uvedeného má odůvodnění sankce správním orgánem za dostačující, neboť je z něho zřejmé, z jakého 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 přítěžující 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“.
20. Z citovaného rozsudku tak neplyne závěr, který učinil žalovaný, tj. že ustálená rozhodovací praxe soudů vyžaduje ukládání pokut za žalobcem spáchaný přestupek ve výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Z rozsudku toliko plyne, že ve věci soudem posuzované správní orgán dostatečně výši uložené pokuty odůvodnil a soud ji neshledal nepřiměřenou; tento závěr pak potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 As 22/2018-52 ze dne 7.11.2018.
21. V této souvislosti zdejší soud konstatuje, že pokutu za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nelze zaměňovat za odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Podle § 11b odst. 1 věta první zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se odvody za zemědělskou půdu trvale odňatou ze zemědělského půdního fondu platí jednorázově (a to na základě souhlasu orgánu zemědělského půdního fondu o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu výhradně na žádost – viz § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Naproti tomu uložení pokuty za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nedochází k (trvalému) odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – tato půda je stále součástí zemědělského půdního fondu a v případě, že pachatel pokračuje v páčání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu i po uložení pokuty, je správní orgán oprávněn (povinen) uložit mu další pokutu za „nový“ přestupek spočívající fakticky v udržování protiprávního stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 40/2007-61 ze dne 8.11.2007).
22. Správní orgán má povinnost při stanovení výše pokuty postupovat v souladu s § 37 zákona o přestupcích, podle něhož při určování výměry trestu (výše pokuty) přihlédnou zejména k povaze a závažnosti přestupku a přítěžujícím a polehčujícím okolnostem. Výše uložené pokuty tak musí reflektovat relevantní skutkové okolnosti spáchání přestupku – v posuzované věci přitom mezi takové skutkové okolnosti bude jistě patřit celková rozloha

odňatých ploch, možnost využití pozemků dle územního plánu či třída ochrany půdy. S ohledem na skutečnost, že se jedná o trvalý přestupek spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu však musí správní orgán vycházet i z délky, po kterou je protiprávní stav udržován. Právě na základě zhodnocení (zejména) těchto skutečností by správní orgán měl stanovit výši pokuty. Pokud přitom jako vodítko použije i možnou výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nemá zdejší soud takovému postupu co vytknout, naopak se mu v daném kontextu jeví jako způsobilý ke stanovení „férové“ pokuty.

23. Uvedené však neznamená, že přiměřená je (vždy) pokuta blízká se výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu; takový závěr s ohledem na skutečnost, že pokuta za přestupek nezbavuje žalobce povinnosti požádat o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a uhradit odpovídající odvod a současně může být při udržování protiprávního stavu pokuta ukládána i opakovaně, nemůže obstát. Vedle samotné doby protiprávního odnětí půdy by správní orgán měl vzít v potaz také udržování protiprávního stavu i po předchozím uložení sankce; pokud tedy pachatel bude protiprávní stav udržovat i po uložení pokuty, bude to jistě důvod pro zohlednění této skutečnosti při výměře sankce v jeho neprospěch. S ohledem sankční charakter pokuty a možnost jejího opětovného uložení tak nelze souhlasit se žalovaným, že by pokuta en bloc měla dosahovat výše (definitivního) odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, ač zdejší soud a priori nemůže vyloučit situace, kdy s ohledem na dlouhotrvající protiprávní stav v kombinaci s několikerým uložení pokuty mohou pokuty jak jednotlivě tak ve svém souhrnu výši odvodu dokonce přesáhnout.
24. V tomto ohledu proto zdejší soud považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což je důvodem k jeho zrušení bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s.ř.s. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Bude tedy třeba uloženou pokutu řádně odůvodnit. Osud prvostupňového rozhodnutí žalovaného závisí na úvaze žalovaného v dalším průběhu řízení o žalobcově odvolání. Za tohoto stavu se zdejší soud již dále nezabýval návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty.

V. Náklady řízení

25. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
26. Žalovaný ve věci nebyl úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč a za návrh na odkladný účinek 1000 Kč, a dále náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby po 3100 Kč, jež spočívají v převzetí věci a přípravě zastoupení, podání žaloby a repliky, společně se třemi režijními paušály po 300 Kč, a za jeden úkon právní služby spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1500 Kč spolu s režijním paušálem 300 Kč, celkem tedy 16 000 Kč. To vše podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), odst. 2 písm. a) a odst. 3, § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních

služeb (advokátní tarif). K zaplacení byla neúspěšnému žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Brno 5.8.2021

Petr Šebek v.r.
předseda senátu