



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **P. K.**

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Lukášem Venclem
sídlem Pražská 212, 266 01 Beroun

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2018, č. j. 095692/2018/KUSK, zn. OŽP-Ha,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2018, č. j. 095692/2018/KUSK, zn. OŽP-Ha, a rozhodnutí Městského úřadu Beroun ze dne 27. 6. 2018, č. j. MBE/39314/2018/ŽP-Hej, sp. zn. 13213/2017/ŽP, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Vencla, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný postupem podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Beroun (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 6. 2018, č. j. MBE/39314/2018/ŽP-Hej, sp. zn. 13213/2017/ŽP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), kterého se měl dopustit z nedbalosti tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF na zemědělském pozemku parc. č. X v katastrálním území B. provedl rozsáhlé terénní úpravy a zpevněnou komunikaci a že na zemědělském pozemku parc. č. X v témže katastrálním území provedl zpevněnou plochu vysypanou štěrkem, a to v obou případech bez souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Za uvedený přestupek byla žalobci uložena podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ZPF pokuta ve výši 20 000 Kč a podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť ve správních rozhodnutích není žádným způsobem uvedeno časové vymezení jeho deliktního jednání. Žalobce namítá, že po celou dobu správního řízení vysvětloval, že pozemek parc. č. X nikdy nesloužil jako zemědělský pozemek, ale naopak jako skládka odpadů. Žalobce uvedl, že původním záměrem bylo na základě územního souhlasu ze dne 18. 1. 2012 navést na pozemek zeminu a pak jej srovnat, aby byl vhodný k zemědělským účelům. Po zjištění, že je pozemek zavezen stavebním a komunálním odpadem, musel žalobce nejdříve tento odpad alespoň částečně odvézt, a to na své náklady. Jednotlivé části pozemku byly upravovány tak, aby byl pozemek v co nejkratší době uveden do původního stavu. Žalobce má za to, že byla dodržena doba uvedená v § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, a že tedy nebyl povinen žádat o dočasné vynětí pozemku či části pozemku ze ZPF. Žalobce poukazuje rovněž na to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně uvedl, že se na žalobce nevztahovala žádná výjimka uvedená v § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ale tento závěr nijak nevysvětlil. Žalobce je proto názoru, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno, a je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. O tom, že žalobce odvázel na své náklady z pozemku stavební materiál, který bez jeho vědomí a souhlasu na pozemek parc. č. X navezla neznámá osoba, správní orgány dle žalobce věděly. To vyplývá ze záznamu o podání vysvětlení České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 23. 8. 2017, č. j. ČIŽP/41/2017/1470. Šetření ze strany ČIŽP, které se uskutečnilo na základě podnětu podaného správním orgánem I. stupně, přitom nevedlo k žádným sankcím, neboť ČIŽP neshledala, že by se žalobce úpravou pozemku dopustil jakéhokoli nezákonného jednání. Jediným stavebním materiálem, který dal žalobce navést, byl materiál ke zpevnění pozemku parc. č. X, který s pozemkem parc. č. X sousedí a jehož způsobem využití je „ostatní komunikace“. Jedná se o jedinou přístupovou cestou k dalším

pozemkům ve vlastnictví třetích osob. Žalobce tuto zpevněnou cestu využívá spolu s vlastníky přilehlých nemovitostí.

3. Pokud jde o pozemek parc. č. X, žalobce tvrdí, že po celou dobu správního řízení vysvětloval, že tento pozemek (původně ve vlastnictví města Beroun) byl v jeho části u rodinných domů již před nabytím do žalobcova vlastnictví zpevněn. Po nabytí vlastnického práva k tomuto pozemku žalobce upravil pozemek šterkem, aby bylo původní zpevnění pravidelnější. Tento pozemek byl s původním vlastníkem směněn, neboť je jedinou možnou příjezdovou cestou k rodinným domům. Žalobce je dle svého názoru sankcionován za něco, čeho se nedopustil. Správní orgány žádným způsobem nevysvětlují, kdy a jakým způsobem měl žalobce zpevnění provést, a pro obvinění jim postačovalo jen sdělení žalobce, že na pozemku šterkové pokrytí provedl na své náklady. Žalobce se však domnívá, že v tomto případě není prokázáno, že by to byl on, kdo provedl původní zpevnění. V této souvislosti žalobce uvádí, že se dostal do neřešitelné situace, neboť kdyby tento pozemek nebyl zpevněn, nedostal by se k rodinným domům. Ani v případě, že by požádal o vynětí ze ZPF, nemohl by být pozemek zpevněn, neboť ten se nachází v nezastavěném území. Má-li být státní správa vykonávána ve prospěch občanů, žalobce nechápe, proč je v tomto konkrétním případě sankcionován za jednání, kterého se nedopustil a které bylo (a logicky muselo být) provedeno před nabytím pozemku do jeho vlastnictví, neboť nemovitost č. p. X, ke které vede přístupová cesta právě po pozemku parc. č. X, se na místě nachází již od počátku 20. století.
4. Žalobce se domnívá, že správní orgán I. stupně postupuje v jeho věci nepřiměřeně od doby, kdy odmítl městu Beroun odprodat pozemky. Správní orgán I. stupně opakovaně provádí šetření na místě a opakovaně uděluje žalobci pokuty za přestupky, kterých se měl dopustit na pozemku parc. č. X. V současné době vydal správní orgán I. stupně dne 10. 12. 2018 rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupků z nedbalosti na úseku ochrany přírody, a to podle § 87 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), kterého se měl dopustit tím, že provedl škodlivý zásah do významného krajinného prvku „údolní niva“, čímž měl porušit § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody, a dále podle § 87 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody, kterého se měl dopustit nesplněním povinnosti dle § 12 odst. 2 téhož zákona. Žalobce se domnívá, že rovněž odvolání proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bude bez řádného odůvodnění zamítnuto. Žalobce však podotýká, že ani v tomto případě správní orgán I. stupně nijak neprokázal, jakým způsobem žalobce svým jednáním zasáhl do údolní nivy. Žalobce navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předeslal, že žalobní bod vztahující se k jiným rozhodnutím, týkajícím se přestupků spáchaných podle zákona o ochraně přírody, s nyní projednávanou věcí nijak nesouvisí. K námitce údajného šetření ze strany ČIŽP konstatoval, že v celém přestupkovém řízení žalobce o podání vysvětlení ze dne 23. 8. 2017 mlčel a nezmiňoval jej ani v odvolání. Tvzení tedy uplatnil až po koncentraci řízení. Šetření ČIŽP se navíc týkalo otázky nakládání s odpady podle jiného zákona, proto dle žalovaného ani toto šetření s nyní projednávanou věcí nijak nesouvisí.
6. Žalovaný dále odkázal na příslušná ustanovení zákona o ochraně ZPF a uvedl, že z tohoto zákona vyplývá, co je ZPF, tedy jaká půda je ustanoveními zákona chráněna. Ze závazné veřejné evidence nesporně plyne, že pozemek parc. č. X je součástí ZPF a že tak požívá ochrany zákona. To samé platí pro pozemek parc. č. X. Dle žalovaného podmínka

plynoucí z § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF splněna nebyla. Žalobce nepředložil žádný důkaz o tom, že písemné oznámení orgánu ochrany ZPF učinil. Pokud žalobce ohlásil (nikoliv oznámil) záměr terénních úprav stavebnímu úřadu, pak nelze mít podmínku nutnou pro uplatnění výjimky za splněnou. Ani údajné ústní oznámení ze dne 11. 4. 2018, tedy učiněné v době zahájení přestupkového řízení, není splněním zákonné podmínky podle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF. Žalovaný je toho názoru, že se v napadeném rozhodnutí s odvolací námitkou týkající se neuplatnění výjimky dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF vypořádal, a napadené rozhodnutí proto netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

7. Pokud jde o námitku, že žalobce zpevnění pozemku parc. č. X neprovedl, je žalovaný názoru, že se jedná o účelovou změnu tvrzení, neboť žalobce v průběhu správního řízení potvrdil, že terénní úpravu provedl na své náklady. Žalobce přitom dle žalovaného neprokázal, že ke zpevnění pozemku šterkem došlo v době, kdy pozemek vlastnil jeho právní předchůdce. K námitce absence časového vymezení deliktního jednání ve výroku správních rozhodnutí žalovaný uvedl, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na straně 2 a v odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž na straně 2 se uvádí, že přesná doba spáchání přestupku nebyla zjištěna. Šlo o zjištění skutečného stavu pozemků v roce 2017 na základě záměru navést zeminu v roce 2012. S ohledem na to, že se jedná o trvajících přestupek, postačuje dle žalovaného k časovému určení datum zjištění protiprávního stavu. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů nepožadoval.
8. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž uvedl, že skutečnost, že správní orgán I. stupně obvinil žalobce jiným rozhodnutím rovněž z přestupků spáchaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny s nyní projednávanou věcí nesouvisí jen zdánlivě. Tato skutečnost naopak dle žalobce naznačuje určitý stupeň podjatosti ze strany správního orgánu I. stupně. Žalobce v tomto ohledu též uvádí, že z vyjádření žalovaného je zřejmé, že správní orgány požadují, aby žalobce sám prokázal svoji nevinu, ačkoliv by tomu mělo být naopak. Odkazuje přitom na tvrzení žalovaného, že žalobce neprokázal, že zpevnění pozemku šterkem bylo provedeno v době, kdy pozemek vlastnil jeho právní předchůdce. Přitom žalobce vždy tvrdil pouze to, že šterk navezl on, aby původní zpevnění bylo pravidelnější. Nejde tedy dle žalobce o změnu tvrzení, natož o změnu účelovou.
9. Dále žalobce namítá, že v rámci ústního jednání před správním orgánem I. stupně výsledky šetření ČIŽP zmínil. Vzhledem k tomu, že kontrola byla provedena na pokyn správního orgánu I. stupně, není žalovaným namítaná koncentrace řízení namístě. Žalobce dále uvádí, že skutečně nemá důkaz o tom, že písemně oznámil orgánu ochrany ZPF termín zahájení nezemědělského využívání zemědělské půdy, neboť o této své povinnosti nevěděl. Žalobce chtěl svůj pozemek upravit tak, aby byl využitelný k zemědělským účelům. Nemůže za to, že v předchozích letech byl využíván jako skládka. Naopak to byl žalobce, kdo část skládky na své náklady odvezl. Žalobce dle svých slov tedy netuší, za co konkrétně mu byla pokuta uložena, tedy za jakou konkrétní pozemkovou úpravu, neboť těch bylo v minulosti učiněno mnoho.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 1. 6. 2017 byla provedena kontrola využití pozemků parc. č. X, X a X v k. ú. B., přičemž kontrolovanou osobou byl žalobce, v jeho zastoupení se kontroly účastnila R. K. Při kontrole bylo zjištěno, že na pozemku parc. č. X, který je veden v katastru nemovitostí jako orná půda, se nachází zpevněná plocha vysypaná

šterkem a vstupní brána. Na pozemku parc. č. X, který je v katastru nemovitostí veden jako travní porost, je rozhrnutá zemina neznámého původu, k čemuž dle vyjádření kontrolované osoby vydal povolení odbor výstavby správního orgánu I. stupně. Doklad o seznámení kontrolované osoby s protokolem o kontrole ve správním spise založen není. Dne 8. 9. 2017 provedl správní orgán I. stupně šetření na předmětných pozemcích žalobce a dalších pozemcích, o němž vyhotovil úřední záznam ze dne 12. 9. 2017. Při místním šetření bylo mj. zjištěno, že na pozemku parc. č. X se nachází dvě šterkové plochy pro parkování aut. Na pozemku parc. č. X byly provedeny rozsáhlé terénní úpravy blíže popsané v záznamu.

11. Dne 22. 2. 2018 správní orgán I. stupně oznámil žalobci zahájení řízení o přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Při ústním jednání konaném dne 11. 4. 2018 žalobce uvedl, že pokud jde o pozemek parc. č. X, do vlastnictví jej nabyl v roce 2017, přičemž plocha byla zpevněná již, když tam začali před 10 lety bydlet. Pokud jde o pozemek parc. č. X, terénní úpravy byly povoleny odborem výstavby správního orgánu I. stupně, přičemž žalobce nebyl upozorněn na nutnost žádat o vynětí ze ZPF. Dále žalobce uvedl, že jeho záměrem je obnovit travní porost a chovat koně. Současně žalobce připustil, že bylo chybou nepožádat o povolení vynětí ze ZPF. Dále žalobce popsal záměry s pozemkem.
12. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným přestupkem specifikovaných v bodě 1 výše. V odůvodnění správní orgán I. stupně mj. uvedl, že podkladem pro zahájení řízení o přestupku byl protokol o kontrole a úřední záznam o místním šetření. Dále citoval vyjádření žalobce při ústním jednání. Provedením terénních úprav, cesty ze stavební suti a zpevněné plochy došlo k porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Z porízených podkladů je patrné, že ani jeden z pozemků není aktuálně využíván v souladu s druhovým určením pozemků podle údajů v katastru nemovitostí. Žalobce prováděl nezemědělskou činnost minimálně po dobu jednoho roku, protože jde o trvalý přestupek. Žádost o odnětí půdy ze ZPF žalobce podal dne 12. 6. 2018, nicméně souhlas dosud vydán nebyl. Dle správního orgánu I. stupně se žalobce k přestupku doznal.
13. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění žalovaný k odvolacím námitkám uvedl, že povinnosti vlastníků zemědělské půdy jsou vymezeny zejména v § 3 zákona o ochraně ZPF. K námitce, že pozemek byl zpevněn již v době, kdy jej žalobce směnil s původním vlastníkem, žalovaný uvedl, že jím nebyl správní orgán I. stupně, ale město Beroun. Výjimku dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF uplatnit nelze. Žalovaný uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.
15. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů

16. Předmětem sporu mezi účastníky je, zda se žalobce dopustil přestupku, z jehož spáchání byl uznán vinným. Žalobce tvrdí, že pozemek parc. č. X nesloužil jako zemědělský pozemek, ale jako skládka odpadů. Uvádí, že se naopak snažil, aby pozemek bylo opět možné k zemědělským účelům využívat s tím, že nebyl povinen o dočasné vynětí pozemků ze ZPF žádat, neboť vždy byla dodržena lhůta podle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF. Ohledně pozemku parc. č. X činí žalobce sporným, že to nebyl on, kdo pozemek zpevnil, neboť tvrdí, že se tak stalo již v době, kdy jej vlastnilo město Beroun. Žalobce provedl jen úpravu tohoto zpevnění. Ve vztahu ke skutku, v němž je spatřován přestupek, žalobce namítá, že absentuje jeho časové vymezení.
17. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba za nepřezkoumatelné považovat takové rozhodnutí, z něhož vůbec není možné seznat, jakým způsobem správní orgán rozhodl, které vykazuje takové rozpor mezi výrokem a odůvodněním, že není možné zjistit, jakými úvahami byl správní orgán veden, dále takové rozhodnutí, z něhož není možné zjistit, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení či z jakých důvodů je považoval za liché, mylné či vyvrácené nebo takové rozhodnutí, které se opírá o v řízení nezjišťované nebo neprokázané skutečnosti. Soud dodává, že podle judikatury správních soudů při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Za nepřezkoumatelné považuje žalobce napadené rozhodnutí z toho důvodu, že absentuje časové vymezení spáchání přestupku a že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou týkající se splnění podmínek § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF.
18. Soud sice v otázce absence časového vymezení skutku dává žalobci zapravdu, nicméně neshledává z tohoto důvodu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí tento údaj skutečně schází, přičemž žalovaný coby odvolací orgán tento nedostatek v napadeném rozhodnutí nijak nenapravit (např. formou změny prvostupňového rozhodnutí s doplněním příslušného údaje do výroku). Uvedení časového vymezení spáchání přestupku je zákonnou náležitostí popisu skutku, z jehož spáchání je obviněný z přestupku uznán vinným [srov. § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky], a je podstatnou náležitostí výroku, neboť jednak přispívá k dodržení zásady *ne bis in idem* a jednak absence tohoto údaje znemožňuje posoudit, zda odpovědnost osoby obviněné z přestupku nezanikla. Jak vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publikovaném pod č. 1546/2008 Sb. NSS, v rozhodnutí o přestupku, je nezbytné postavit najisto, za jaký konkrétní skutek je pachatel „postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. [...] Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnosti záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě (...) Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1

písm. c) s. ř. s.ř. (důraz přidal soud). Citované závěry rozšířeného senátu vztahující se k náležitostem popisu skutku ve výroku o vině potvrdila i navazující judikatura (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2010, č. j. 5 Afs 33/201-55, ze dne 6. 10. 2010, č. j. 7 As 53/2010-72, nebo ze dne 11. 3. 2021, č. j. 1 As 105/2020-36; nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 50 A 3/2020-63). Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak lze zjistit, že se žalobce měl protiprávního jednání dopouštět minimálně po dobu jednoho roku.

19. S ohledem na výše uvedené soud přisvědčil žalobní námitce brojící proti neuvedení časového vymezení spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku, byť nikoli z důvodu nepřezkoumatelnosti (jak bylo namítáno v žalobě), nýbrž z důvodu neuvedení podstatné náležitosti v popisu skutku, jež představuje podstatnou vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro kterou soud musí napadené rozhodnutí zrušit.
20. Pokud jde o námitku nevypořádání odvolací námitky týkající se neuplatnění výjimky dle § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF, tu nepovažuje soud za důvodnou. Žalobci lze sice přisvědčit v tom, že žalovaný svoji úvahu o nesplnění podmínek předmětného ustanovení zákona o ochraně ZPF skutečně nijak nerozvinul, nicméně vznesená odvolací námitka byla natolik obecná, že její stručné vypořádání nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nepůsobí.
21. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost však soud shledal již prvostupňové rozhodnutí z toho důvodu, že z žádného v řízení provedeného důkazu nelze dovodit, že se žalobce dopustil jednání, které je vymezeno v popisu skutku, jak jej vymezil správní orgán I. stupně. Z opatřených podkladů lze pouze zjistit, že v průběhu roku 2017 provedl správní orgán I. stupně kontrolu a místní šetření, přičemž zjistil faktický stav na pozemcích žalobce bez dalších podrobností o tom, kdo byl původcem zjištěného faktického stavu. Žalobce byl však uznán vinným skutkem spočívajícím v tom, že na jednom z pozemků provedl terénní úpravy a zpevněnou komunikaci a na druhém pozemku provedl zpevněnou plochu vysypanou šterkem, aniž by disponoval souhlasem s odnětím zemědělské půdy ze ZPF. Tímto směrem, tedy k prokázání uvedených skutků, spočívajících v aktivním konání a nikoli jen k existenci objektivního stavu, však dokazování vedeno nebylo. Tento principiální nesoulad mezi vymezením skutku ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí a podklady obsaženými ve správním spise, na nichž je založeno jeho odůvodnění, soudu neumožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí ani ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím a ani z celého správního spisu není možné zjistit, jakým podkladem bylo prokázáno, že se žalobce dopustil jednání, které správní orgány v popisu skutku vymezily. Tato zjištěná vada brání soudu přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů a je dán důvod pro jeho zrušení i podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65).
22. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015- 79, či ze dne 22. 5. 2020, č. j. 8 As 5/2019-29, bod 20) zjištěná vada nepřezkoumatelnosti soudu nebrání vyslovit se k námitkám, které na zjištěné vadě nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti z důvodu absence údaje o čase spáchání přestupku ve výrokové části rozhodnutí nejsou závislé. Je tomu tak i z důvodu hospodárnosti řízení, neboť se soud autoritativně se závazností pro další řízení vyjadřuje k otázkám, které jsou mezi stranami sporné.

23. Předně je třeba odmítnout úvahu žalovaného, že by kdykoli v průběhu řízení o přestupku nastávala koncentrace řízení, jinými slovy, že by žalobce nemohl uvádět nové skutečnosti či navrhopvat důkazy v průběhu celého správního řízení. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již za účinnosti předchozí procesní úpravy správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65). Nyní toto pravidlo plyne přímo z § 97 odst. 1 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky (z recentní judikatury srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 9 As 155/2019-45, bod 26). Obviněný z přestupku může podle ustálené judikatury uplatňovat nové skutečnosti a zpochybňovat závěry správních orgánů dokonce až teprve v řízení před správním soudem, pokud je uplatní ve lhůtě pro podání žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publikované pod č. 3577/2017 Sb. NSS). Jde o důsledné promítnutí zásady presumpce nevinny, tedy že obviněný z přestupku není povinen se hájit, uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy. Je to naopak správní orgán, který musí obviněnému z přestupku vinu prokázat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, publikované pod č. 3014/2014 Sb. NSS). Po vrácení věci soudem se tedy správní orgány budou zabývat i záznamem o podání vysvětlení ČIŽP a posoudí, zda jeho obsah má nějakou relevanci pro řízení o přestupku žalobce. Pro úplnost soud dodává, že je nutné souhlasit s žalobcem i v tom, že to byl správní orgán I. stupně, kdo k šetření ČIŽP dal podnět (je to v něm výslovně uvedeno), pročez se jeví poněkud absurdní, pokud by se jeho závěry správní orgány odmítly zabývat či by argumentovaly, že se snad z jejich pohledu jedná o zcela novou (neznámou) skutečnost.
24. Skutková podstata přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF zní takto: *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu.*
25. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Podle § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, tvoří ZPF pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. Pro tyto pozemky zavádí zákon o ochraně ZPF legislativní zkratku „zemědělská půda“.
26. Žalobce činil a činí sporným též to, že pozemek parc. č. X nesloužil jako zemědělský pozemek, ale jako skládka odpadu, přičemž v tomto stavu jej žalobce nabyt do vlastnictví. Z pohledu § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF je podstatné nejen to, jak je pozemek označen v katastru nemovitostí (o čemž mezi stranami sporu není), ale rovněž to, že jde o pozemek skutečně zemědělsky obhospodařovaný. Otázkou vymezení pojmu zemědělská půda se ve svém nedávném rozsudku zabýval Nejvyšší správní soud. Dospěl k závěru, že „při posouzení otázky, zda je na určitém pozemku zemědělská půda ve smyslu § 1 odst. 2 a § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je třeba brát v úvahu nikoli jen druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí, nýbrž i jeho skutečný charakter. Současně je však třeba mít na paměti, že pojem „zemědělský půdní fond“ je klíčovým pojmem pro dosah působnosti veřejnoprávní regulace zemědělského hospodaření na pozemcích a dalšího nakládání s nimi. Cílem je nastolení právní jistoty v otázce, zda se na určitý pozemek tato právní regulace

vztahuje či nikoliv“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26, bod 14).

27. Správní orgány se však v nyní posuzované věci otázkou, zda předmětné pozemky tvoří součást ZPF nezabývaly a spokojily se pouze s informací, která plyne z katastru nemovitosti. Žalobce přitom po celou dobu přestupkového řízení činil sporným to, že by předmětné pozemky byly zemědělsky obhospodařované (což je jedna z klíčových podmínek pro definici zemědělského půdního fondu, srov. § 1 odst. 2 zákona o ZPF), resp. zdůrazňoval, že v době, kdy je nabyt do vlastnictví, k tomuto účelu nesloužily, neboť se na nich částečně nacházela skládka odpadu. Žalobce naopak tvrdí, že se snaží o to, aby předmětným pozemkům zemědělský účel alespoň částečně navrátil. Tato tvrzení žalobce jsou konzistentní i s žalobními tvrzeními. Soud tak při posouzení této otázky vychází z úvahy založené na závěrech shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, který současně není v rozporu se závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v jiném svém rozsudku ze dne 7. 11. 2018 č. j. 8 As 22/2018-52. V tam posuzovaném případě nebylo sporné, že zbývající nezpevněná část pozemku je zemědělsky obhospodařována, oproti stavu zjištěnému ve věci nyní posuzované. V dalším řízení po vrácení věci soudem se proto budou správní orgány zabývat i otázkou, zda předmětné pozemky mají být zemědělsky obhospodařovány, a neděje se tak pouze z důvodu jednání žalobce (které ovšem, natož jeho protiprávnost, prozatím ze shromážděných podkladů neplyne), případně jeho právních předchůdců, či zda je zápis v katastru nemovitostí v rozporu se skutečností. Toto posouzení však bude vyžadovat doplnění dokazování.
28. Nelze rovněž souhlasit se závěry správních orgánů obou stupňů, že by se žalobce ke spáchání přestupku přiznal. V předcházejícím řízení k pozemku parc. č. X uvedl, že plocha byla zpevněná již před 10 lety, přičemž pozemek získal od města Beroun v roce 2017. K pozemku parc. č. X žalobce uvedl, že terénní úpravy prováděl podle rozhodnutí odboru výstavby správního orgánu I. stupně. Dále žalobce uvedl, že sice zpevněnou cestu vybudoval, nicméně nebylo dosud prokázáno kdy (zjištěno bylo pouze to, že se na pozemku nachází) a správní orgán I. stupně tímto směrem další výsledk žalobce neprováděl, což způsobilo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost.
29. Současně žalobce uvedl, že tak učinil proto, že odvážel odpady, které se na pozemku nacházely bez jeho přičinění, přičemž jeho záměrem bylo obnovit travní porost. Ani těmito skutečnostmi se správní orgány obou stupňů dále nezabývaly. Tato žalobní námitka úzce souvisí s otázkou, zda pozemky mají zemědělskému účelu sloužit, resp. ve světle žalobcova tvrzení s objasněním, kdy tomuto účelu sloužily naposledy. Prozatím jde o skutečnost, která bez pochybností zjištěna nebyla, ačkoli je klíčová pro jakékoli další úvahy o případné odpovědnosti žalobce za přestupek.
30. Jako *obiter dictum* odůvodnění rozsudku, aby soud předešel tomu, že v dalším řízení bude následující právní otázka správními orgány uchopena nesprávně, dodává, že se správními orgány lze souhlasit v tom, že skutková podstata předmětného přestupku má povahu trvajících přestupků. Pojem trvajících přestupků je nyní vymezen přímo v § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky. „Trvalost“ je pak znakem jednotlivých skutkových podstat přestupků upravených v jednotlivých zvláštních zákonech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39, bod 17). Proto je od sebe třeba přísně odlišovat přestupky trvajících od přestupků, které jsou ukončeny jednorázovým jednáním, byť jejich škodlivé následky mohou i nadále přetrvávat, což z nich však nečiní

trvající přestupky. Trvající přestupek je takové jednání, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, jež následně udržuje. Znak trvání se vyznačuje plynulostí navozeného protiprávního stavu, který existuje nepřetržitě až do jeho ukončení. Přestupky trvající se posuzují jako jediné jednání, ať protiprávní stav trvá sebedéle. Škodlivost jednání spočívá právě v tom, že pachatel udržuje protiprávní stav a postihováno je toto udržování protiprávního stavu.

31. Skutkové podstatě trvajícího přestupku potom musí odpovídat i vymezení skutku, který správní orgán pod takovou skutkovou podstatu podřadí. Nahlíženo touto optikou však jednání, která správní orgány v nyní souzené věci podřadily pod skutkovou podstatu předmětného přestupku, žádný znak trvalosti nevykazují. Již svým slovním vyjádřením jde o jednorázová jednání, což plyne z užití dokonavého vidu „provedl“. Lze si jistě představit i užití uvedeného dokonavého vidu, ovšem ve spojení s dalším upřesněním (např. a dosud neodstranil ...), jímž bude trvalost přestupkového jednání srozumitelně vyjádřena. Jinými slovy, nelze mít za to, že skutek, jak jej vymezily správní orgány, i kdyby bylo žalobci jeho spáchání prokázáno, naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF.
32. Námitkami, které se vztahují k jinému řízení o přestupku, které je s žalobcem vedeno, se soud nezabýval, neboť s projednávanou věcí nijak nesouvisí a nemohou na závěrech v této věci činěných nic změnit.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

33. Soud dospěl k závěru o důvodnosti žaloby, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, a to zčásti pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zčásti pro jinou vadu řízení mající vliv na jeho zákonnost [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] Vzhledem k tomu, že zjištěné vady mají svůj původ již v řízení před správním orgánem I. stupně a dle názoru soud jsou, přinejmenším pokud jde o vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nesrozumitelnost, v odvolacím řízení neodstranitelné již pro potřebu vyjasnění, v jakém skutku spočívá protiprávní jednání žalobce, jsou naplněny důvody i pro zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po vrácení věci soudem správní orgány odstraní veškeré soudem vytčené vady, zejména objasní, zda pozemky žalobce jsou zemědělskou půdou, v případě kladného závěru si poté vyjasní, zda a jakého protiprávního jednání, které bude podřaditelné pod některou ze skutkových podstat přestupků podle zákon o ochraně ZPF, se žalobce dopustil, a tímto směrem povedou dokazování. Uznají-li žalobce vinným, zformulují výrokovou část rozhodnutí tak, aby odpovídala požadavkům zákona o odpovědnosti za přestupky. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
34. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů řízení mu proto nepřisluší. Úspěšnému žalobci naopak náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení přísluší. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za tři úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby a podání repliky), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§

7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „advokátní tarif“, tj. 9 300 Kč. Náhradu nákladů spojených s podáním návrhu na odkladný účinek žalobě soud žalobci nepřiznal, třebaže úspěšnému žalobci zpravidla náleží též náhrada nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, i pokud s ním nebyl věcně úspěšný (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61, a Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018-45, bod 29). V tomto případě však byl návrh na přiznání odkladného účinku odůvodněn zcela nekonkrétně, přičemž žalobce neuvedl žádné skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že mu vůbec nějaká újma hrozí, což logicky předurčilo jeho zamítnutí (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 3. 2020, č. j. 43 A 17/2020-30, bod 12). Náklady vynaložené na podání takového návrhu soud nepovažuje za důvodně vynaložené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015-62, bod 61). Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající náhradě za 21% DPH z předchozích částek, neboť advokát žalobce je plátcem této daně, jak soud ověřil z veřejné databáze ARES. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 15 342 Kč (3 000 + 12 342). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 15 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Vencla (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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 nejbližší 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: www.nssoud.cz.

Praha 29. července 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

