



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **ELMO-PLAST a.s., v úpadku**, IČO: 281 26 548, se sídlem Alojzov 171, okr. Prostějov, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2019, č. j. KUOK 130858/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 31 A 30/2020 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. KUOK 130858/2019 (krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl chybné datum napadeného rozhodnutí, což zdejší soud považuje za chybu psaní), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Prostějov (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 10. 3. 2017, č. j. PVMU 26344/2017 40 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu (podle současně platné úpravy zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se jedná o přestupek) dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), spočívajícím v porušení § 3 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že prováděl na pozemcích p. č. 1154/3, 1154/1, 1154/2, 1154/4, 428/2, 1155/1, 1155/2, 1156/1, 1156/2, 1155/3,

429/2, 429/3, 429/4, 1157/3, 1157/6, 1157/7, 1157/11, 1157/2, 1157/5, 1157/8, 1157/1, 1157/4, 1157/9, 1157/10, 1158/1, 1158/2, 1158/3, 1158/4, 1157/12 a 159/2 v k. ú. Alojzov u Prostějova úpravy spočívající v realizaci skřívky kulturních vrstev půdy, deponii zeminy a návozu nepůvodních materiálů, čímž bylo znemožněno zemědělské využívání pozemků. Za přestupek byla žalobci uložena pokuta 80.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ve správním spisu není doklad o tom, že by žalobce dočasné odnětí pro zamýšlené zemní práce předem písemně ohlásil správnímu orgánu prvního stupně. Rovněž výsledný stav dotčených pozemků po provedených terénních úpravách nelze označit za stav více či méně shodný se stavem před započítáním odnětí, tedy za stav původní. Podmínky § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF tak nebyly splněny. Naplnění skutkové podstaty přestupku nezemědělského užívání zemědělské půdy bez souhlasu k jejímu odnětí bylo v průběhu řízení spolehlivě prokázáno.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že žalovaný vypořádal odvolací námitky žalobce nedostatečným a nepřezkoumatelným způsobem. Odmítnutí námítky o možnosti navrácení pozemků do původního stavu je založeno na spekulaci a není žádným způsobem podloženo. Pozemky jsou nyní pro zemědělskou činnost vhodné a kvalita zeminy a ornice je vyšší. Správní orgány se neseznámily s výsledným stavem, proto nemohou tvrdit, že současný stav dotčených pozemků není vhodný pro zemědělské užití, když pro takové tvrzení nemají žádný podklad. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) nemají oprávnění k interpretaci pojmu „vedení pozemku do původního stavu“, přičemž správní orgány se s tímto ani s dalšími neurčitými pojmy – zemědělské a nezemědělské užití - nevypořádaly způsobem, který předvídá judikatura NSS. K rozporům ohledně výkladu uvedeného pojmu mezi žalobcem a správními orgány by se měl vyjádřit erudovaný odborník. Žalovaný se řádně nevypořádal s námitkou, že činnost žalobce byla agrotechnickou operací, tedy zemědělským užíváním, přičemž rovněž k této otázce bylo třeba obstatat vyjádření odborníka. Činnost žalobce nebyla nezemědělským užitím, nýbrž užitím pro zemědělské účely. Pracovníci správního orgánu prvního stupně nejsou odborně způsobilí k posouzení, zda šlo o uvedení pozemku do původního stavu, resp. o agrotechnickou operaci.

[4] Pokud úpravy pozemků provedené žalobcem nejsou agrotechnickými operacemi, je aplikace § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF přílehlavá. Pochybení žalobce spočívající v neučinění písemného ohlášení předem není přitom důvodem pro vyloučení uvedeného ustanovení. Tvrzení žalovaného, že výsledný stav pozemků nelze označit za shodný se stavem před započítáním jejich úprav, je absurdní, neboť správní orgány po ukončení úprav výsledný stav pozemků nekontrolovaly. Podmínka dočasného odnětí půdy na dobu kratší než jeden rok by byla splněna nebýt vrchnostenských zásahů ze strany správního orgánu prvního stupně. Výše pokuty nebyla dostatečně zdůvodněna. Správní orgán prvního stupně totiž nedostatečně uvedl, jak přihlédl k okolnostem, době trvání a způsobu spáchání protiprávního jednání. Nezkoumal ani majetkové poměry žalobce, pro něhož může být uhrazení pokuty likvidační, což mimo jiné vyplývá i z toho, že v krátké době po uložení pokuty byl prohlášen úpadek žalobce.

pokračování

[5] Krajský soud v Brně shora označeným rozsudkem žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalobcova činnost nebyla agrotechnickou činností, představovala užití pozemků pro nezemědělské účely, pro kterou nedisponoval žalobce souhlasem orgánu ochrany ZPF, a vina žalobce tak byla prokázána nade vší pochybnost. Neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný zabýval odvolacími námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Výjimka z udělení souhlasu k odnětí zemědělské půdy ze ZPF ve smyslu § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF v posuzovaném případě nemohla být naplněna, neboť žalobce předmětné jednání předem orgánu ochrany ZPF neoznámil, a nesplnil tak jednu z podmínek citovaného ustanovení. Za této situace námitky vyvracející závěry žalovaného o tom, že opětovný návoz ornice po navedení cizorodých materiálů nepředstavuje uvedení do původního stavu, vůbec nejsou způsobilé vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Postup žalobce vylučoval použití § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF také proto, že neumožňoval uvedení do původního stavu bez provedení rekultivace. Žalovaný vysvětlil, jak interpretuje slovní spojení uvedení do původního stavu, přičemž nelze souhlasit se žalobcem, že správní orgány nebyly oprávněny k interpretaci tohoto pojmu. Tento pojem správní orgány interpretovaly v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[6] Za zemědělské obhospodařování lze považovat provádění obvyklých agrotechnických operací zajišťujících pěstování plodin, jako je např. hnojení, orba, příprava půdy k setí, setí, aplikace pesticidů, sklizeň a jiné. Postup žalobce dle porízené fotodokumentace k takové činnosti nesměřoval. Nikdy nepředložil žádné podklady, které by se měly týkat jím tvrzené snahy o experimentální zemědělskou produkci. O vině žalobce tedy nepanují pochybnosti, které by zakládaly důvod pro uplatnění zásady *in dubio pro reo*. Nebyl ani důvod pro ustanovení znalce či obstarání odborného vyjádření k otázce, zda žalobcem prezentovanou činnost lze považovat za zemědělské využití půdy. Obhajoba žalobce, že chtěl realizovat „experimentální počín v jisté zemědělské produkci“, je totiž smyšlená. Žalobce chtěl pozemky zřejmě využít k rozšíření přilehlých skladovacích ploch pro své výrobky, nicméně konkrétní účel není z hlediska spáchání přestupku podstatný. Zemědělská činnost není předmětem podnikání žalobce a žalobce nedoložil ani údajnou zálibu svého akcionáře v experimentální agrotechnice, ani to, že cílem stavebních prací byla příprava plochy na zemědělskou činnost. Pro závěr o cíli činnosti žalobce mohly správní orgány logicky vycházet pouze z nepřímých důkazů, neboť negativní skutečnost nelze přímo prokazovat.

[7] Orgány ochrany ZPF jsou specializované úřady, které se zabývají vymezenými činnostmi, pro které jsou vybaveny odborným aparátem schopným posuzovat přinejmenším základní aspekty těchto činností, v tomto případě zemědělské využívání ZPF. V posuzované věci soud neshledal žádnou indicii nasvědčující tomu, že by správní orgán prvního stupně nebyl odborně způsobilý k posouzení otázky, zda žalobcova činnost představovala zemědělské užívání půdy. Žalobce nepředložil žádný konkrétní podklad, který by zpochybňoval odbornost zaměstnanců tohoto správního orgánu obecně, nebo konkrétně jejich úsudek učiněný v této věci. Své odpovědnosti za přestupek se žalobce nemůže zprostit tím, že se po spáchání přestupku snažil situaci napravit a uvedl pozemky

do stavu umožňujícího zemědělskou činnost. Z hlediska viny je podstatné jeho jednání v době páchaní přestupku, nikoliv jednání následné. Obhajoba žalobce, že od počátku zamýšlel pozemky zemědělsky užívat pro experimentální zemědělskou činnost, byla zcela nevěrohodná, a ani napravení nezákonného stavu nelze považovat za součást údajného prvotního záměru žalobce.

[8] Krajský soud pak neshledal důvodnými ani námitky směřující do výše a odůvodnění uložené pokuty. Horní hranice zákonné sazby pokuty činila 10.000.000 Kč, a uložená pokuta tak představuje pouze 0,8 % z této částky. Taková výše sankce se nejeví obecně jako nepřiměřená ani likvidační. Poukazuje-li žalobce na svůj úpadek, pak je nutno poznamenat, že žalobce prochází reorganizací, která nevylučuje postupné uspokojování závazků věřitelů. Není proto dán žádný důvod pro to, aby byl žalobce zproštěn povinnosti uhradit závazek plynoucí z porušení veřejnoprávních předpisů. O úpadku bylo rozhodnuto až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně současně zohlednil všechny rozhodné skutečnosti a uložil pokutu při spodní hranici zákonné sazby s ohledem na tvrzení zástupce žalobce, že po ukončení technických operací dojde k využívání pozemků pro zemědělskou produkci. Správní orgán se při svých úvahách pohyboval v mezích správního uvážení, které je mu zákonem svěřeno. Stanovení sankce není striktně algoritmickým procesem, v rámci něhož by bylo možné u každé skutkové okolnosti stanovit určitou váhu, kterou se tato skutečnost zcela konkrétním způsobem promítá do výsledné sankce. Ani z požadavku na přezkoumatelnost správního rozhodnutí nelze dovodit, že by měl správní orgán uvádět, jak přesně se do výše sankce promítla doba trvání deliktu či způsob jeho spáchání.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl předně nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné z toho důvodu, že nebyl zjištěn skutkový stav na pozemcích po skončení činnosti stěžovatele, jimiž byla zlepšena půda na předmětných pozemcích, a nebylo ani dostatečně zjištěno, zda činnost stěžovatele představuje zemědělské užití. Některé závěry krajského soudu jsou v rozporu s obsahem spisu. Nepodložený je závěr krajského soudu, že neurčitý právní pojem „užití k nezemědělskému účelu“ správní orgány interpretovaly a aplikovaly plně v intencích judikatury NSS, když v prvostupňovém rozhodnutí, jakož i v rozhodnutí žalovaného, není tento pojem vůbec interpretován. Rovněž závěr o tom, že činnost stěžovatele nebyla agrotechnickou operací a že nebylo potřeba sjednocovat podloží, když se převážná část plochy nacházela v jediné bonitované půdně ekologické jednotce. O konečném stavu pozemku chybí jakákoliv dokumentace, ač bylo stěžovatelem navrhováno, aby byl v tomto rozsahu spis doplněn. Nedostatečná jsou i skutková zjištění ohledně předmětu činnosti stěžovatele. Závěr soudu ohledně nepotřebnosti ustanovení znalce či obstarání odborného vyjádření nemá oporu ve spise. Nepodložené jsou i závěry o smyšlenosti a nevěrohodnosti obhajoby stěžovatele spočívající v tvrzeném užívání pozemků pro experimentální zemědělskou produkci.

[10] Hodnocení možnosti uplatnění výjimky dle § 9 odst. 2 písm d) zákona o ochraně ZPF je nezákonné. Byly totiž splněny veškeré předpoklady pro uplatnění této výjimky,

pokračování

díky níž nemuselo být žádáno o odnětí předmětných pozemků ze ZPF. Ačkoli nebyla splněna formální podmínka předchozího oznámení, činností stěžovatele došlo ke zlepšení půdy na předmětných pozemcích, a tudíž nebylo zasaženo do právem chráněného zájmu. Jde o přepjatý formalismus, pokud soud trvá na splnění formálního požadavku předchozího oznámení. Trestat v takovém případě stěžovatele uložením pokuty je v rozporu se smyslem a účelem zákona o ochraně ZPF. Ostatní podmínky aplikace § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF by byly splněny, pokud by správní orgán I. stupně nevydal usnesení obsahující výzvu k zastavení prací.

[11] Správními orgány provedený výklad neurčitého právního pojmu „užití k nezemědělskému účelu“ nesplňuje požadavky stanovené rozsudkem NSS sp. zn. 5 Afs 151/2004. Hodnocení soudu a správních orgánů ohledně charakteru činností stěžovatele je nesprávné. Experimentální zemědělská produkce, pro kterou byly pozemky upravovány, spočívala v úpravě pozemků na malá políčka, která jsou zavlažována výrobky stěžovatele. Účelem těchto políček je zejména prezentace vizuálních ale i jiných rozdílů při užití jednotlivých zavlažovacích systémů u jednotlivých plodin ve vztahu k zemědělské produkci a prezentace jejich výhod a nevýhod zákazníkům stěžovatele. Pro stěžovatele tedy bylo důležité, aby celá plocha měla naprosto identické vlastnosti, přičemž nepostačoval pouhý předpoklad, jako by tomu bylo u klasické zemědělské produkce. Závěr soudu, že nebylo potřeba sjednocovat podloží, je nesprávný. V rámci správního i soudního řízení byl zjištěn stav pozemků pouze při provádění úprav, kdy byly činnosti přibližně v polovině. I přes námitky stěžovatele požadující zjištění konečného stavu se s tímto správní orgány ani soud nikdy neseznámily. Až poté, co by se správní orgány a krajský soud seznámily s konečným stavem pozemků, mohly hodnotit, zda je činnost stěžovatele agrotechnickou činností, a tedy zemědělským užitím pozemků. Zlepšování půdy je obhospodařováním pozemků, a tedy standardní agrotechnickou operací.

[12] Jelikož krajský soud a správní orgány nedostatečně interpretovaly pojem nezemědělského užití, nemohl soud dojít k závěru, že v posuzované věci nebylo třeba ustanovit znalce či obstarat odborné vyjádření k otázce, zda činnost stěžovatele je zemědělským využitím půdy. Obhajoba stěžovatele ohledně experimentální zemědělské produkce není smyšlená a nevěrohodná, jde o pouhou spekulaci soudu bez jakýchkoli důkazů a podkladů. Vina stěžovatele prokázána nebyla.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákonná podmínka aplikace § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF spočívající v oznámení zamýšleného nezemědělského využití zemědělského pozemku orgánu ochrany ZPF není pouhou formalitou, ale jejím smyslem je právě umožnit orgánu ochrany ZPF ověřit, jestli takto dočasně nezemědělsky využitý pozemek byl opravdu uveden ve stanovené roční lhůtě do původního stavu, a v opačném případě učinit příslušné kroky. Tvrzení stěžovatele ohledně zlepšení zemědělské půdy jeho činností je k meritu věci irelevantní, protože tím je neoprávněné užití zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu k jejímu odnětí ze ZPF. Veškeré zemní práce provedené na dotčených pozemcích navíc nelze považovat za půdu zlepšující, jelikož nebyly činěny za účelem získání či navýšení zemědělské produkce, nýbrž kvůli standardizaci půdního profilu na pozemcích za účelem následné instalace terénní prezentace různých typů zavlažovacích zařízení. Odstranění kulturní

vrstvy půdy ze zemědělského pozemku a následný návoz cizorodých materiálů nelze považovat za zemědělské užívání, bez ohledu na to, za jakým účelem bylo toto nezemědělské užití realizováno. Právě tímto jednáním stěžovatele byla naplněna skutková podstata přestupku dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Stěžovateli bylo prokázáno protiprávní jednání spočívající v nezemědělském využití zemědělské půdy bez souhlasu k jejímu odnětí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozhodnutí žalovaného, jakož i rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že pokud krajský soud věcně přezkoumá správní rozhodnutí, trpící vadou nepřezkoumatelnosti, založí tím vadu nepřezkoumatelnosti svého rozsudku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 4 Ads 45/2007 - 50).

[17] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž NSS konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[18] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní

pokračování

námítky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[19] Stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, jakož i rozsudku krajského soudu, mimo jiné ze skutečnosti, že správní orgány a krajský soud nedostatečně zjistily skutkový stav zejména stran stěžovatelovy činnosti na pozemcích a jejich závěry nemají oporu ve spisu. Kasační stížností napadený rozsudek má být nepřezkoumatelný též z důvodu nedostatečného zdůvodnění názoru o nevěrohodnosti a smyšlenosti stěžovatelovy obhajoby ohledně experimentální zemědělské produkce.

[20] Této námitce kasační soud nepřisvědčil. Krajský soud řádně a přesvědčivě zdůvodnil své závěry ohledně smyšlenosti a nedůvěryhodnosti obhajoby stěžovatele, a to zejména v bodu 17. a 19. napadeného rozsudku. Konkrétně uvedl, že zemědělská činnost není předmětem podnikání stěžovatele a tento nedoložil ani údajné zalíbení svého akcionáře na poli experimentální agrotechniky, ani jakýkoliv dokument, z něhož by vyplývalo, že cílem stavebních prací byla skutečně příprava plochy na zemědělskou činnost, přičemž na výzvu správního orgánu prvního stupně stěžovatel uvedl, že žádným takovým dokumentem nedisponuje. Pro závěr o tom, že cílem činnosti stěžovatele nebyla zemědělská činnost, mohly správní orgány logicky vycházet pouze z nepřímých důkazů, neboť negativní skutečnost nelze přímo prokazovat. Nepřímé důkazy (zejména fotografie, ale i v obchodním rejstříku veřejně přístupná informace o předmětu podnikání žalobce) ve spojení s nepředložením jakéhokoliv dokumentu, který by dokládal stěžovatelovo tvrzení o záměru realizovat zemědělskou činnost, přitom krajský soud považoval za postačující.

[21] Žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelně vypořádal veškerou odvolací argumentaci stěžovatele a své závěry opřel o obsah správního spisu. Taktéž krajský soud se v napadeném rozsudku dostatečně zabýval v žalobě uplatněnými námitkami, přičemž řádně zdůvodnil, proč je neshledal důvodnými.

[22] Jelikož zdejší soud neshledal námitky týkající se nepřezkoumatelnosti opodstatněnými, mohl se dále zabývat námitkami stěžovatele ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu stran předmětu činnosti stěžovatele vykonávané na předmětných pozemcích a výsledného stavu pozemků.

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že oznámením ze dne 15. 7. 2016, č. j. PVMU 91097/2016 40, zahájil správní orgán I. stupně řízení ve věci užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF. Ve spise je dále založen protokol z kontrolní prohlídky stavby ze dne 14. 6. 2016, č. j. PVMU 87 338/2016 40, zápis z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě samém – ve věci využívání pozemku ze dne 7. 7. 2016, č. j. PVMU 87341/2016 40, ze kterého vyplývá,

že na pozemcích ve vlastnictví stěžovatele byla provedena skrývka kulturních vrstev půdy, navezen písek, šterk a šotolina, a dále protokol z ohledání na místě samém ze dne 26. 9. 2016, č. j. PVMU 125841/2016 40. Výzvou ze dne 10. 7. 2016, č. j. PVMU 126159/2016 40, vyzval správní orgán I. stupně stěžovatele k doplnění podkladů na podporu jeho tvrzení uváděných ve vyjádření ze dne 11. 8. 2016, zejména k předložení dokumentace, na základě které jsou úpravy pozemků realizovány, případně předložení technologického postupu úpravy pozemků. Výzvou ze dne 21. 11. 2016, č. j. PVMU 144376/2016 40, správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele k doplnění podkladů na podporu tvrzení uváděných ve vyjádřeních ze dne 11. 8. 2016 a 18. 10. 2016, konkrétně k předložení podkladů, ze kterých bude zřejmé, od čeho byla půda čištěna a jaké cizí příměsi byly z kulturních vrstev odstraňovány, za jakým účelem a jakým způsobem. Dále bylo touto výzvou požádáno o předložení podkladů, na základě nichž byla prováděna úprava pozemků spočívající v odstranění kulturní vrstvy půdy, návozu kopaného písku, kameniva a šotoliny a o předložení sdělení, jaký vliv má osetí kulturních vrstev půdy travní směsí v souvislosti se zimním obdobím a zamýšlenou zemědělskou produkcí a sdělení osobních údajů pana P. K., aby správní orgán mohl provést jeho výslech jako svědka.

[24] Z protokolu o výsledku svědka ve věci využívání pozemků ze dne 9. 1. 2017, č. j. PVMU 3151/2017 40, vyplývá, že zaměstnanec stěžovatele, pan P. K., vypověděl, že od nadřízeného dostal za úkol přípravu předmětných pozemků pro vybudování závlahy a následné zkoušení závlahových systémů na různých druzích produktů – plodin. Cílem přípravy pozemků je stejná propustnost a kvalita půdy pro dané zkoušky. Po provedení skrývky kulturních vrstev bylo z podorníci vybráno kamenivo, jílové pláty a pískové plotny. Skrývka byla provedena cca ze 2/3 pozemků o mocnosti cca 20 cm. Po navezení drenážních vrstev má dojít ke zpětnému návozu ornice již bez příměsí. Po ukončení prací hodlá stěžovatel pozemky zemědělsky využívat. Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 80.000 Kč za porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, kterého se dopustil tím, že v rozporu s tímto ustanovením užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF. Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 5. 2017, č. j. KUOK 48352/2017, bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrzeno. Poté co bylo právě uvedené rozhodnutí žalovaného zrušeno Krajským soudem v Brně (rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 31 A 157/2017 - 95), žalovaný napadeným rozhodnutím opět zamítl odvolání stěžovatele a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Ve spise je dále založena fotodokumentace zachycující stav pozemků stěžovatele.

[25] Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF *je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba.*

[26] Podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF *k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle zvláštních právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr.* Podle odst. 2 písm. d) téhož ustanovení

pokračování

souhlasu podle odstavce 1 není třeba, má-li být ze zemědělského půdního fondu odňata zemědělská půda k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení zemědělské půdy do původního stavu, je-li termín zahájení nezemědělského využívání zemědělské půdy nejméně 15 dní předem písemně oznámen orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uvedenému v § 15.

[27] Podle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu 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.*

[28] V souladu s § 50 odst. 3 a 4 správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (zásada oficiality). Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (zásada volného hodnocení důkazů, k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 4. 2018, č. j. 2 As 154/2017 - 44, č. 3731/2018 Sb. NSS). Volné hodnocení důkazů je ve věcech trestání (a to soudně trestního i správního trestání) doplněno zásadou presumpce neviny a z ní vyplývající zásadou *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Jak konstantně judikuje Ústavní soud: „K principu presumpce neviny, zakotvené v článku 40 odst. 2 Listiny, se Ústavní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích. Princip *in dubio pro reo* je právní zásadou uznávanou civilizovanými národy [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 438/2000 ze dne 28. 8. 2001 (N 128/23 SbNU 233)]. Z principu presumpce neviny [...] plyne [...] pravidlo *in dubio pro reo*, dle kterého není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného“ [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)]. Jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok. Principy odpovědnosti za zavinění a presumpce neviny nelze izolovat [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998 (N 54/11 SbNU 43)]. Tyto principy se promítají do jednotlivých ustanovení trestního řádu [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 441/99 ze dne 29. 3. 2000 (N 48/17 SbNU 337)] a obecné soudy jsou na úrovni ústavního i podústavního práva zavázány k jejich bezpodmínečnému respektování.“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 910/2007, č. 156/2008 Sb. ÚS).

[29] Z výše citovaných ustanovení správního řádu tedy vyplývá, že je to správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti. V nyní posuzovaném sankčním řízení, které bylo zahájeno z moci úřední a směřovalo k uložení povinnosti stěžovateli, bylo přitom zcela na vůli stěžovatele, jakou strategii své obhajoby zvolí. „Pokud se účastník takového řízení rozhodne žádné důkazy na svou obranu nenavrhnout, může se to nepochybně odrazit na skutkovém stavu, který bude správní orgán považovat za dostatečně zjištěný a který nebude (objektivně vzato) zohledňovat aspekty věci, o kterých se účastník řízení nezmínil (ačkoli by mu byly ku prospěchu) a správnímu orgánu nejsou známy; na straně druhé to však nikterak

neomezuje vyšetřovací činnost správního orgánu, který je v těchto případech vždy povinen sám zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce“ (viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 2 As 78/2010 - 49). Pasivní chování účastníka řízení o přestupku však pro něj může mít negativní důsledky. V tomto smyslu lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66, podle něhož i v přestupkovém řízení platí, že účastník řízení je povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet. Z judikatury kasačního soudu dále vyplývá, že pokud správní orgány zjišťovaly všechny okolnosti pro náležité posouzení případů, přičemž účastníku byla dána možnost uvést veškeré skutečnosti, které považuje za důležité, není správní orgán povinen domýšlet, zda hypoteticky neexistují ještě jiné okolnosti, které by mohly být ve prospěch účastníka řízení, aniž by je účastník jakkoliv označil (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 Azs 32/2017 - 23).

[30] Pokud jde o přezkum správního rozhodnutí ve správním soudnictví, je nutno vzhledem k tomu, že podstatná část nynějších kasačních námitek směřuje do skutkových závěrů krajského soudu, resp. do hodnocení důkazů ze strany krajského soudu, zdůraznit, že je to především krajský soud, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím a je povolán zhodnotit naříkané správní rozhodnutí a jemu předcházející řízení v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se především na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu neshledal, jak bude vysvětleno dále (viz např. rozsudky NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79, ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 Afs 94/2018 - 52, dále též rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018 - 39, č. j. 6 Afs 295/2018 - 39 a č. j. 6 Afs 306/2018 - 40, či ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Afs 354/2018 - 23).

[31] Z výše provedené rekapitulace je zřejmé, že stěžovatel ani přes početné výzvy správních orgánů v posuzované věci neoznačil žádný relevantní důkaz, který by byl s to prokázat jeho tvrzení ohledně agrotechnické (zemědělské) povahy jeho činnosti na předmětných pozemcích, a který by tak byl způsobilý zpochybnit zjištěný skutkový stav. Správní orgány nepochybily, pokud vycházely z podkladů opatřených během správního řízení (zejm. protokoly z místního šetření, fotografie předmětných pozemků, protokol o výpovědi svědka - pana P. K.), které jsou součástí správního spisu. Krajský soud za situace absolutní pasivity stěžovatele při doložení svých tvrzení ohledně experimentální agrotechnické činnosti provozované na předmětných pozemcích dospěl ke správnému závěru, že správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav stran nezemědělské povahy činností stěžovatele. Námitka stěžovatele, že ve správním spise chybí jakýkoli podklad o stavu předmětných pozemků po ukončení činností stěžovatele, je nedůvodná, neboť pro zjištění skutkového stavu ohledně spáchání přestupku ve smyslu § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF postačuje zjištění užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF. Pokud tedy stěžovatel v jakémkoli stádiu své činnosti na předmětných pozemcích jednal v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, dopustil se tím přestupku. Není rozhodné, zda později došlo vlivem činností stěžovatele ke zlepšení kvality předmětných pozemků, pro konstatování spáchání uvedeného přestupku stěžovatelem je rozhodný skutkový stav zjištěný právě v době, kdy k přestupku mělo dojít, čemuž správní orgány dostály. Tvrzení stěžovatele ohledně

pokračování

zlepšení stavu pozemků je nadto nanejvýš pochybné, jak vyplývá z podkladů založených ve správním spisu, a jak bude vysvětleno dále. Rozhodující ovšem je, že činnost stěžovatele měla v podstatě povahu stavebních prací, které nepochybně měly povahu užívání k nezemědělským účelům, a to i pokud by posléze pozemky skutečně k zemědělským účelům (opět) užívány byly.

[32] Veškeré závěry krajského soudu současně odpovídají obsahu správního spisu, a nejsou tak s ním v rozporu, jak namítal stěžovatel. Závěr krajského soudu, že správní orgány interpretovaly neurčitý právní pojem „užití k nezemědělskému účelu“, má ve správním spise oporu, když správní orgán I. stupně tento skutečně vyložil, a to v souladu s judikaturou NSS (zejm. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS), tedy jak příležitostně konstatoval krajský soud, rámcově obsah tohoto pojmu objasnil a následně jeho interpretaci a aplikaci provedl s přihlédnutím ke všem okolnostem případu (viz zejm. s. 6 a 7 prvostupňového rozhodnutí). Obdobně z obsahu správního spisu vychází též závěr krajského soudu ohledně nepotřebnosti ustanovení znalce či obstarání odborného vyjádření k otázce, zda stěžovatelem vykonávanou činnost lze považovat za zemědělské využití půdy, jelikož jeho nepotřebnost vyplývá ze skutečnosti dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem v tom smyslu, že ve správním spise nejsou založeny podklady ohledně závěru, že se předmětné pozemky nacházely v jediné bonitované půdně ekologické jednotce; tato skutečnost však sama o sobě nezakládá nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, jelikož nemění nic na podstatě posuzované věci, tj. že stěžovatel postupoval v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 283/2016 - 42). Správní orgány i krajský soud uvedený závěr použily pouze jako podpůrný argument, jehož absence by neměla žádný vliv na zjištěný skutkový stav věci.

[33] Polemiky stěžovatele ohledně naplnění podmínek k uplatnění výjimky ve smyslu § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF musí Nejvyšší správní soud odmítnout jako nedůvodné. Jak totiž sám stěžovatel přiznal, jednu z klíčových podmínek pro uplatnění uvedené výjimky z povinnosti vyžádat souhlas s vynětím pozemků ze ZPF nesplnil, neboť nejméně 15 dní předem písemně neoznámil termín zahájení nezemědělského využívání pozemků orgánu ochrany ZPF. Jakékoli úvahy stěžovatele o aplikaci výjimky ve smyslu § 9 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ZPF jsou nedůvodné, neboť pro aplikaci tohoto ustanovení nebyly splněny zákonné podmínky. Nejvyšší správní soud se pak ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že podmínka předchozího oznámení není bezúčelnou formalitou, jelikož zajišťuje možnost kontroly ze strany orgánu ochrany ZPF a případného preventivního zabránění poškození ZPF. Je lhostejné, z jakého důvodu stěžovatel oznámení neučinil, podstatná je samotná skutečnost, že tato podmínka splněna nebyla. Námitky stěžovatele ohledně naplnění ostatních podmínek § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, či zlepšení kvality půdy po dokončení činností stěžovatele na pozemcích, jsou za této situace irelevantní. Argumentace stěžovatele účelem zákona o ochraně ZPF je rovněž nesprávná, neboť účel zákona, tj. zejména ochrana zemědělské půdy, by byl rezignací na povinnost ohlášení nezemědělského užívání půdy zcela popřen.

[34] Výklad neurčitého právního pojmu „užití k nezemědělskému účelu“ provedený správními orgány pak splňuje požadavky stanovené judikaturou NSS, jak bylo vysvětleno výše. Hodnocení činností stěžovatele na pozemcích jako nezemědělské užívání půdy plně koresponduje s podklady založenými ve správním spise, kdy z přiložených fotografií, z protokolů o místním šetření, jakož i z výpovědi svědka vyplývá, že stěžovatel užíval předmětné pozemky v rozporu se zákazem dle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, kdy navážení cizorodých materiálů – zejména šterku a šotoliny – na zemědělské pozemky lze stěží považovat za užívání zemědělské půdy k zemědělským účelům. S ohledem na výše uvedené se kasační soud ztotožňuje se závěry krajského soudu, že stěžovatelova činnost nebyla agrotechnickou činností, naopak představovala užití pozemků pro nezemědělské účely, pro které stěžovatel nedisponoval souhlasem orgánu ochrany ZPF, a vina stěžovatele tak byla dostatečně prokázána. Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené považuje závěry krajského soudu stran smyšlenosti a nedůvěryhodnosti tvrzení stěžovatele ohledně realizace experimentální zemědělské produkce na pozemcích za správné. A to zejména s ohledem na předestřený obsah správního spisu a pasivitu stěžovatele k doložení svých tvrzení ohledně přípravy experimentální zemědělské produkce na pozemcích.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelova činnost spočívající v navážení cizorodých materiálů na zemědělské pozemky nebyla agrotechnickou činností ve smyslu zákona o ochraně ZPF. Tato činnost naopak představovala užití pozemků pro nezemědělské účely, pro kterou stěžovatel nedisponoval souhlasem orgánu ochrany ZPF, a došlo tak k porušení zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu