



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **GAS - Transport s.r.o.**, IČO: 269 69 891
sídlem číslo popisné 89, 664 91 Kratochvilka
zastoupen advokátem JUDr. Alešem Mendelem
sídlem Orlí 492/18, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 7. 11. 2019, čj. JMK 157055/2019, sp. zn. S – JMK 117651/2019 OŽP,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 7. 11. 2019, čj. JMK 157055/2019, sp. zn. S – JMK 117651/2019 OŽP, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč k rukám jeho advokáta JUDr. Aleše Mendela do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Šlapanice, odbor životního prostředí (dále jen „městský úřad“), rozhodnutím ze dne 9. 7. 2019 shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku uvedeného v ustanovení § 20a odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně půdy“). Přestupku se žalobce měl dopustit tím, že provedl terénní úpravy spojené s navážkou většího množství zeminy na blíže specifikovaných pozemcích v katastrálním území Modřice a tyto pozemky od 15. 12. 2011 užíval a stále užívá v rozporu s platným územním plánem k nezemědělským účelům bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Za spáchání přestupku mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč (současně mu byla stanovena povinnost nahradit náklady přestupkového řízení v paušální výši 1 000 Kč).
2. V nynějším řízení se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání tak, že bylo zamítnuto a rozhodnutí městského úřadu potvrzeno.

II. Shrnutí žaloby

3. Žalobce uvedl, že došlo k porušení zákazu *reformatio in peius*, jelikož žalovaný svým právním názorem fakticky zavázal městský úřad rozhodnout stejně v otázce viny a uložit vyšší sankci.
4. Správní orgány nezjistily objektivně a přezkoumatelně, jaká byla velikost záboru, jaké bylo množství znehodnocené ornice, jakým způsobem bylo zjištěno znehodnocení ornice. Pokud celkovou plochu záboru odhadly z mapových podkladů dostupných v nahlížení do katastru nemovitostí a uvedly domněnku, že došlo k nevratné změně kultury na dotčených pozemcích, tak nezjistily skutkový stav bez důvodných pochybností.
5. Žalobce nebyl povinen prokázat své tvrzení o provedení skrývky a uskladnění ornice, jelikož správní orgány jsou povinny prokazovat nepravdivost tvrzení obviněných z přestupku.
6. Tvrzení krajského úřadu o možnosti ukládat likvidační pokuty nemá oporu v zákoně, ani v judikatuře.
7. Správní orgány nedostatečně zohlednily osobní a majetkové poměry žalobce. Městský úřad přihlédl pouze k celkovým aktivům žalobce a dospěl k závěru, že uložená pokuta nebude likvidační. Není však zřejmé, jak k tomu dospěl. Tvrzení o možné platební neschopnosti bylo žalovaným označeno za hypotetické. Konstatováním, že se žalobce pokouší hrát na city úředníků, došlo k porušení etického kodexu zaměstnanců.
8. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno, alternativně navrhl snížení výše pokuty.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

9. Žalovaný uvedl, že došlo k opětovnému projednání celé věci, tudíž nebyl porušen zákaz *reformatio in peius*. Žalovaný se vyjádřil k tomu, že v případech pokut za nedovolené užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům je vhodné vycházet z orientační výše odvodu, který by byl stanoven.
10. Určení rozsahu pozemků bylo pro účely řízení o přestupku dostačující. Rozsah skrývky ornice byl zjišťován ve prospěch žalobce, nicméně vzhledem k dlouhodobosti stavu

nebylo možné tento rozsah určit jinak než odhadem. Znehodnocení ornice bylo vysloveno na základě odborných zkušeností městského úřadu, jelikož při dlouhodobějším uskladnění ornice dochází k jejímu poškozování povětrnostními vlivy a dalšími okolnostmi.

11. V neposlední řadě uvedl, že pokuta nebyla likvidační a odpovídá společenské škodlivosti přestupku.
12. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Ústní jednání

13. Dne 26. 10. 2021 proběhlo ve věci jednání před Krajským soudem v Brně. Žalobce ani jeho advokát se k jednání bez omluvy nedostavili, ač s rozhodnutím ve věci bez jednání projevíli nesouhlas. Žalovaný setrval na svém dosavadním stanovisku k věci.

V. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud v Brně v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také „soudní řád správní“), přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí městského úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná**.
15. Dle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně půdy *je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba*.
16. Dle § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně půdy *se právnická osoba 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*. Dle odstavce 3 písm. a) lze za uvedený přestupek uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč.
17. Vzhledem k tomu, že se jedná o oblast správního trestání, soud nejprve ověřil, jestli nedošlo ke změně relevantní právní úpravy ve prospěch pachatele (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46). Skutková podstata i sazba pokuty však zůstaly do dne rozhodnutí soudu beze změny.
18. Žalobce namítal nedostatečné zjištění skutkového stavu, resp. poukazyval na to, že správní orgány o některých otázkách vycházely pouze z domněnky nebo odhadu. Tyto odhadované otázky byly významné pro určení sankce – šlo o rozsah pozemků dotčených užíváním k nezemědělským účelům a o skutečnost, že došlo ke znehodnocení ornice. Užití kvalifikovaného odhadu (zde na základě podkladů z map dostupných z nahlížení do katastru nemovitostí) ani konstrukce domněnky na základě racionálního předpokladu (zde dlouhodobé plynutí času, kterým nejspíš došlo ke znehodnocení ornice) nepůsobí samo o sobě nepřezkoumatelnost rozhodnutí. V nynější věci však soud dospěl k závěru, že kvalifikovaný odhad byl nesprávně povýšen na skutečně zjištěný skutkový stav, jelikož městský úřad výsledek odhadu přenesl do výroku svého rozhodnutí. Ačkoliv v odůvodnění správně poukazuje na to, že nejde o přesný výpočet rozlohy dotčených pozemků, ale pouze o kvalifikovaný odhad pro účely určení „spravedlivější“ sankce, tak ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že plocha nepovoleného záboru činí celkem 27 000 m². Výrok rozhodnutí městského úřadu a jeho odůvodnění jsou tedy v tomto ohledu

vzájemně rozporné – jde o nepřezkoumatelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti (resp. nesrozumitelnosti). Ačkoliv jde o vadu, jejíž odstranění lze považovat za formalitu, má soud za to, že ji přesto nelze hodnotit jako akceptovatelnou. Uvedený rozsah, nebyl-li určen zcela přesně, se nemůže projevit v takovéto matoucí podobě ve výrokové části rozhodnutí. Jelikož žalovaný tuto vadu nenapravit, lze na tomto základě zrušit samotné napadené rozhodnutí.

19. Dále se soud zabýval namítaným porušením zákazu *reformatio in peius*. Dle ustanovení § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), *odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného*. Smyslem citovaného ustanovení je v podstatě garance práva na odvolání, jelikož obviněný by se neměl obávat (mimo jiné) větší přísnosti správního trestu v důsledku toho, že využije svého práva podat odvolání. Soud po pečlivém prostudování nynější věci dospěl k závěru, že jde o žalobní námitku důvodnou.
20. Předně je vhodné rekapitulovat vývoj nynější věci. Žalobce byl nejprve rozhodnutím městského úřadu ze dne 19. 12. 2018 shledán vinným ze spáchání stejného přestupku, za který mu byla původně uložena pokuta ve výši 800 000 Kč. Výši pokuty městský úřad zdůvodnil tím, že došlo k závažným škodlivým následkům, které zřejmě nebude možné napravit vzhledem k dlouhodobosti neoprávněného odnětí a k degradaci pozemků. Dotčené pozemky nejsou určeny územním plánem ke stavební činnosti, naopak jsou určeny k zemědělskému obhospodařování. Za přítěžující okolnost určil, že zábořem došlo k dotčení poměrně rozsáhlých pozemků I. třídy ochrany, tj. s velmi kvalitní ornou půdou. Polehčující okolností bylo, že se žalobce na tomto úseku veřejné správy nedopustil v minulosti dalšího přestupku. Vzhledem k uvedenému považoval za přiměřenou pokutu ve výši 8 % zákonné sazby.
21. Žalovaný uvedené rozhodnutí zrušil svým rozhodnutím ze dne 25. 3. 2019. Pro zrušení shledal více důvodů, nicméně dle soudu je zcela zásadní, že shledal pokutu za nepřiměřeně nízkou. Současně výslovně uvedl, že se kloní k názoru, že by bylo možné uvažovat o vyšší pokutě, která by lépe zdůvodnila společenskou škodlivost přestupku. Další shledané vady lze hodnotit jako nepodstatné z hlediska viny, jelikož žalovaný současně uvedl, že jednání odvolatele (v nynějším řízení žalobce) je nesporně protiprávní a je jednoznačným porušením zákona a příslušným přestupkem. Jinými slovy řečeno žalovaný vyslovil závazný právní názor, ve kterém konstatoval jednoznačnost viny žalobce a současně označil pokutu za nepřiměřeně nízkou. Ačkoliv ke zrušení rozhodnutí došlo z řady dalších procesních vad, má soud po zhodnocení celkové povahy závazného právního názoru žalovaného jednoznačně za to, že se jedná o takřka „učebnicový“ příklad obcházení zákonného zákazu *reformatio in peius* (k obcházení tohoto zákazu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 10 As 124/2016-50, bod 24).
22. Výše uvedené je potvrzeno i obsahem navazujícího rozhodnutí městského úřadu, v němž došlo k zohlednění totožných okolností jako v předchozím případě, navíc bylo pracováno pouze s kvalifikovaným odhadem celkové plochy záboru a souvisejícím výpočtem hypotetického odvodu (nicméně rozsah záboru byl v obecné rovině hodnocen už i v předchozím rozhodnutí). Vše však odpovídá tomu, že účelem nového řízení nebylo nic jiného, než zpřísnit původně uloženou (a dle názoru žalovaného mírnou) pokutu. Ostatně

městský úřad výslovně uvedl, že přihlédl k názoru žalovaného, aby pokuta nebyla nepřiměřeně nízká. Ač se soud v obecné rovině ztotožňuje s významem zájmu na ochraně zemědělské půdy vysoké kvality, popsany postup správních orgánů je zcela zřejmě v rozporu se zákonem a působí v neprospěch adresáta veřejné správy, pročež jej nelze akceptovat.

23. Vzhledem k důvodnosti výše uvedených námitek bylo nadbytečné, aby se soud zabýval likvidační povahou uložené pokuty, resp. vyhodnocením osobních a majetkových poměrů žalobce.

VI. Závěr a náklady řízení

24. Soud vzhledem k výše zjištěnému napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude vázán vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 1, 4 a 5 soudního řádu správního). Žalovaný bude respektovat zákaz změny k horšímu a zajistí odstranění vnitřní rozpornosti mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí městského úřadu.
25. O náhradě nákladů soudního řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Žalobce měl ve věci plný úspěch, tudíž má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které tvoří zaplacené soudní poplatky (za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu – 3 000 Kč; za návrh na přiznání odkladného účinku – 1 000 Kč) a odměna advokáta žalobce. Odměna advokáta byla stanovena v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 soudního řádu správního podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, přičemž ve věci učinil celkem dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby). Odměna za úkony (2 x 3 100 Kč) a náhrada hotových výdajů (2 x 300 Kč) byla ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního zvýšena o částku odpovídající dani z přidané hodnoty (21 %), tedy o 1 428 Kč. Celkem náklady řízení žalobce činí 12 228 Kč (4 000 Kč + 8 228 Kč). Soud žalovanému určil k zaplacení přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 dne 26. října 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu