



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **K. O.**, zastoupený Mgr. Ing. Martinem Matějkou, advokátem se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2021, č. j. 62 A 36/2020 – 65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2021, č. j. 62 A 36/2020 – 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 1. 2020, č. j. JMK 8717/2020, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hustopeče (dále jen „*městský úřad*“) ze dne 11. 11. 2019, č. j. MUH/74108/19/161 (dále jen „*rozhodnutí MÚ z listopadu 2019*“). Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozhodnutí žalovaného je sice označeno datem 16. 1. 2019, nicméně z posloupnosti rozhodování správních orgánů a doručení datové zprávy založené ve správním spise a potvrzující doručení tohoto rozhodnutí tehdejšímu právnímu zástupci žalobce dne 24. 1. 2020, plyne, že žalovaný rozhodl skutečně až v lednu 2020 (dále toto rozhodnutí jako „*rozhodnutí žalovaného z ledna 2020*“).

[2] Rozhodnutím MÚ z listopadu 2019 městský úřad rozhodl o tom, že žalobce spáchal přestupek podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského

půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“); za to mu byla uložena pokuta ve výši 480 000 Kč. Žalobce totiž na pozemcích, konkrétně vymezených v rozhodnutí městského úřadu, postavil různé objekty se zastavěnou plochou přesahující celkem 700 m².

[3] Žalovaný ve věci rozhodoval již podruhé, neboť nejprve rozhodnutím ze dne 5. 8. 2019, č. j. JMK 84013/2019 (dále jen „rozhodnutí žalovaného ze srpna 2019“), zrušil předchozí rozhodnutí městského úřadu ze dne 16. 5. 2019, č. j. MUH/24251/19/161 (dále jen „rozhodnutí MÚ z května 2019“). Posledně uvedeným rozhodnutím městský úřad rozhodl o tom, že žalobce spáchal přestupek podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, avšak uložil mu pokutu ve výši 90 000 Kč. Žalovaný v rozhodnutí ze srpna 2019 městskému úřadu (mimo jiné) vytkl, že nedostatečně zdůvodnil výši uložené pokuty. Uvedl, že je nepřiměřeně nízká a měla by korespondovat výši odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), která by v daném případě dosahovala částky zhruba 485 000 Kč. Následně městský úřad vydal rozhodnutí MÚ z listopadu 2019, které žalovaný k odvolání žalobce potvrdil rozhodnutím z ledna 2020.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného z ledna 2020 žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jí vyhověl, a rozsudkem ze dne 5. 8. 2021, č. j. 62 A 36/2020 – 65, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud rekapituloval obsah rozhodnutí MÚ z listopadu 2019. Městský úřad v něm konstatoval, 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 vyjádřil k povaze a závažnosti přestupku a shrnul polehčující a přitěžující okolnosti.

[6] Krajský soud uvedl, že ač městský úřad výši uložené pokuty odůvodnil „poměrně důkladně a srozumitelně (a zdejší soud s jeho závěry v obecné rovině souhlasí)“, v daném případě je takové odůvodnění uložené pokuty nedostatečné.

[7] Tento závěr krajský soud opřel o následující úvahy. Nejprve odkázal na rozhodnutí žalovaného ze srpna 2019, kterým žalovaný zrušil předchozí rozhodnutí městského úřadu z května 2019, jímž byla žalobci za spáchání předmětného přestupku uložena pokuta (pouze) ve výši 90 000 Kč. Poté krajský soud konstatoval, že z odůvodnění výše uložené pokuty (míněno dle rozhodnutí MÚ z listopadu 2019) musí být zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil, a jak rozhodné skutečnosti hodnotil. V posuzované věci však městský úřad v posledně uvedeném rozhodnutí odůvodnil pokutu ve výši 480 000 Kč „fakticky zcela identicky“ jako v rozhodnutí MÚ z května 2019, kterým však uložil pokutu toliko 90 000 Kč.

pokračování

[8] Podle krajského soudu, pokud správní orgán dospěl na základě shodných skutkových okolností k jiné výši uložené pokuty, musel takové „zvýšení“ ukládané pokuty i rozumně zdůvodnit, což neučinil. Za dostatečné odůvodnění takového rozdílu v uložených pokutách nelze považovat rozšíření odůvodnění tak, že „[p]ředmětné pozemky nejsou v platné územně plánovací dokumentaci zahrnuty do plochy zastavitelné, což je zcela zásadní přítěžující skutečnost. Přítěžující skutečnost je taktéž dotčení I. a II. třídy ochrany“. Krajský soud proto konstatoval nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty, a tedy i nepřezkoumatelnost rozhodnutí MÚ z listopadu 2019.

[9] Krajský soud dále uvedl, že městský úřad při stanovení pokuty ve výši 480 000 Kč vycházel z doporučujících úvah žalovaného, aby pokuta korespondovala částce případného odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Pokud měl žalovaný za to, že městský úřad řádně pokutu neodůvodnil, měl tuto vadu prvostupňového rozhodnutí sám zhojit. Žalovaný však naopak vystavěl své odůvodnění na závěrech, s nimiž krajský soud vyslovil nesouhlas.

[10] Krajský soud dále uvedl, že z judikatury správních soudů neplyne, že by správní orgány měly ukládat pokuty za žalobcem spáchaný přestupek ve výši odvodu za odnětí půdy ze ZPF. Pokutu za přestupek dle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF nelze zaměňovat za odvod za odnětí půdy ze ZPF. Podle § 11b odst. 1, věta první zákona o ochraně ZPF se odvody za zemědělskou půdu trvale odňatou ze ZPF platí jednorázově. Naproti tomu uložení pokuty za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF nedochází k (trvalému) odnětí půdy ze ZPF; tato půda je stále součástí zemědělského půdního fondu. Jestliže pachatel pokračuje v páčání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF i po uložení pokuty, je podle krajského soudu správní orgán oprávněn uložit mu další pokutu za „nový“ přestupek spočívající fakticky v udržování protiprávního stavu.

[11] Pokuta ve výši odpovídající odvodu podle krajského soudu není přiměřená. Nezabývá totiž žalobce povinností požádat o souhlas s odnětím půdy ze ZPF a uhradit odpovídající odvod; současně může být při udržování protiprávního stavu pokuta ukládána i opakovaně. Vedle samotné doby protiprávního odnětí půdy by správní orgán měl při ukládání pokuty 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.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[12] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost, neboť krajský soud na jedné straně konstatoval, že městský úřad v rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 výši uložené pokuty odůvodnil důkladně a srozumitelně, na druhé

straně však dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Jestliže je odůvodnění důkladné a srozumitelné, nemůže být dle stěžovatele z logiky věci nedostatečné.

[14] Stěžovatel poté vyslovuje nesouhlas se závěrem krajského soudu, že městský úřad neodůvodnil dostatečně rozdíl v uložených pokutách ve svém prvním rozhodnutí (z května 2019) a druhém rozhodnutí (z listopadu 2019). Popírá, že by dal „pokyn“ městskému úřadu, aby pokutu zvýšil. Jednalo se jen o doporučení, aby se městský úřad lépe zabýval povahou přestupku. Městský úřad poté uvedl zásadní přitěžující okolnosti a k celkové částce pokuty si „*dopomohl*“ i potenciální výši odvodů, jak připouští i judikatura správních soudů.

[15] Stěžovatel poté předkládá argumentaci ve prospěch závěru, že uložená pokuta má korespondovat výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Výše odvodů je finančním vyjádřením hodnoty odnímané půdy ve vztahu k ploše záboru a kvalitě odnímané půdy. Odpovídá závažnosti zásahu do přírodního bohatství (tj. zemědělské půdy). Osoba, která hodlá užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům, má v podstatě na výběr, zda postupovat legálně a zaplatit příslušné odvody, anebo nelegálně a počítat s případným finančním postihem. Jestliže odvody jsou stanoveny v určité výši, tato osoba musí kalkulovat s budoucím výdajem v této výši.

[16] Stěžovatel sice přisvědčuje tvrzení krajského soudu, že uložením pokuty nedochází k odnětí půdy ze ZPF, ale nesouhlasí s názorem, že uvedené by mělo mít vliv na stanovení výše pokuty. Významná je pouze skutečnost, že pachatel přestupku se rozhodl užívat půdu jako nezemědělskou a změnil její faktický stav. Stěžovatel poté uzavírá, že krajský soud klade přepjatě formalistické nároky na odůvodnění výše pokuty.

[17] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Nejprve vytýká stěžovateli, že výslovně neuvedl žádný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. Zdůrazňuje dále, že těžištěm zrušujícího důvodu krajského soudu bylo to, že odůvodnění výše uložené pokuty je prakticky totožné v prvním (pokuta ve výši 90 000 Kč) i druhém (pokuta ve výši 450 000 Kč) rozhodnutí městského úřadu. Žalobce nesouhlasí s tím, že by se výše pokuty mohla odvíjet od výše odvodů. Podle něj postup správních orgánů, jehož důsledkem je uložení pokuty více než desetkrát vyšší, než jaká byla za přestupek podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF uložena v krajském soudem citovaných rozsudcích, odporuje principům individualizovaného správního trestání.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] 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 za stěžovatele jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). 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. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

pokračování

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatel nepodřadil svoje námitky pod kasační důvody vypočtené v § 103 odst. 1 s. ř. s., což mu výslovně vytkl i žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud však k tomu připomíná, že ze zásady *iura novit curia* (soud zná právo) plyne, že stěžovatel k tomu není povinen. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

IVa. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[21] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatele.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost, neboť krajský soud sice dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí MÚ z listopadu 2019, současně však konstatoval, že je toto rozhodnutí odůvodněno „*poměrně důkladně a srozumitelně*“. Nejvyšší správní soud v tom však vadu nepřezkoumatelnosti nespatřuje z důvodů vysvětlených níže.

[23] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti správně uchopil vlastní jádro zrušujícího důvodu krajského soudu, jestliže poukázal na to, že krajský soud především vytýká městskému úřadu, že fakticky odůvodnil své rozhodnutí (z listopadu 2019) o uložení pokuty ve výši 480 000 Kč z větší části totožně jako v rozhodnutí MÚ z května 2019, ačkoli rozdíl částky uložené pokuty je zásadní (městský úřad uložil v listopadu 2019 pokutu více než pětinasobně vyšší než „v prvním kole“).

[24] Nejvyšší správní soud připouští, že zvolená formulace krajského soudu není nejpresnější. Je neobvyklé označit přezkoumávané rozhodnutí za důkladně a srozumitelně odůvodněné, obecně se s ním ztotožnit, a současně pak označit totéž rozhodnutí (respektive jeho příslušnou část týkající se uložené pokuty) za nedostatečně odůvodněné (odstavec 16 napadeného rozsudku). Přes tuto formulační neobratnost je však zrušující důvod napadeného rozsudku stále patrný: krajský soud spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 v tom, že (ačkoli bylo odůvodněno podrobně, srozumitelně apod.) správní orgán v něm **nepředložil podrobnější odůvodnění, proč přikročil k více než pětinasobnému zvýšení uložené pokuty.**

[25] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že i jinak krajský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou argumentací. O tom, že je napadený rozsudek opřen o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatel s jeho závěry věcně

polemizuje v kasační stížnosti, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku fakticky nebylo možné.

[26] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

IVb. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí MÚ z listopadu 2019

[27] Co se týče vlastního právního posouzení věci, Nejvyšší správní soud se předně neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 je nepřezkoumatelné. Z ustálené judikatury správních soudů plyne, že vada nepřezkoumatelnosti způsobuje, že z rozhodnutí nelze seznat důvody, o něž se opírá jeho výrok (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 – 23, a ze dne 18. 10. 2022, č. j. 7 As 95/2022 – 23). O takovou situaci se v případě rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 nejedná.

[28] Nejvyšší správní soud z textu rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 ověřil, že toto rozhodnutí obsahuje obsáhlé odůvodnění výše uložené pokuty pod rubrikou „*Stanovení výše pokuty*“ na str. 8 až 10. Městský úřad zde spojil úvahu o výši pokuty s určením výše potenciálních odvodů za odnětí půdy o příslušné zastavěné ploše ze ZPF s tím, že částka těchto odvodů by činila 484 929 Kč. Dále městský úřad uvedl svoje **konkrétně formulované závěry** o povaze a závažnosti přestupku (o významu zákonem chráněného zájmu, významu a rozsahu následku, způsobu a okolností spáchání přestupku atd.) a o přitěžujících a polehčujících okolnostech. Ostatně i krajský soud v napadeném rozsudku výslovně připustil, že příslušná část odůvodnění rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 je pojata „*poměrně důkladně a srozumitelně*“. Krajský soud navíc fakticky důvody pro uložení pokuty – konkrétně určení výše pokuty v návaznosti na výši potenciálních odvodů za odnětí ze ZPF – přezkoumal a vyslovil se k jejich zákonnosti, tj. posuzoval, zda je či není v souladu se zákonem, pokud správní orgán spojí úvahy o výši ukládané pokuty s určením potenciálních odvodů za odnětí půdy ze ZPF.

[29] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu o absenci „*rozhodného zdůvodnění*“ uložené pokuty v rozhodnutí MÚ z listopadu 2019. Městský úřad totiž jednak navázal svoji úvahu o výši pokuty na částku potenciálních odvodů za odnětí půdy ze ZPF, jednak uvedl další přitěžující okolnosti (pozemky nejsou zahrnuty do územně-plánovací dokumentace jako zastavitelná plocha a dotčení I. a II. třídy ochrany). Důvody pro uložení pokuty jsou z uvedeného patrné. Posouzení jejich zákonnosti je již otázkou jinou (k tomu viz dále).

[30] Závěrem k této dílčí otázce Nejvyšší správní soud uvádí, že zkoumané rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 není nepřezkoumatelné ani proto, že by obsahovalo fakticky totožné odůvodnění jako rozhodnutí MÚ z května 2019. Předně prvně uvedené rozhodnutí odůvodňuje podstatně vyšší uloženou pokutu novými přitěžujícími okolnostmi a odkazem na potenciální výši odvodu za odnětí půdy ze ZPF. Navíc však i kdyby odůvodnění obou rozhodnutí byla zcela totožná, stále by to nezakládalo vadu **nepřezkoumatelnosti**. Takový postup by mohl sice vyvolat pochybnosti o **zákonnosti** rozhodnutí MÚ z listopadu 2019, avšak jednalo by se o zásadně jinou vadu, než jakou je

pokračování

vada nepřezkoumatelnosti. Hypotetickou otázkou zákonnosti zcela totožného odůvodnění obou rozhodnutí se však zdejší soud dále nezabýval, neboť tato situace v nyní projednávaném případě nenastala.

[31] Z výše uvedených okolností je zřejmé, že rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 je opatřené dostatečnými důvody a je přezkoumatelné; žalovaný pak nepochybil, pokud jej aproboval. Naopak krajský soud posoudil tuto otázku nesprávně, pokud dospěl k opačnému závěru.

IVc. K zákonnosti určení výše pokuty – správní uvážení

[32] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že určení konkrétní výše pokuty ve správním řízení je zásadně otázkou správního uvážení. Z principu dělby moci pak plyne, že soudní přezkum správního uvážení je omezený a správní soud nemůže úvahu správního orgánu bez dalšího nahrazovat úvahou vlastní. V rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[ú]kolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem“ (k tomu dále srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 2 As 294/2021 – 54, nebo ze dne 27. 7. 2016, č. j. 3 As 169/2015 – 34).

[33] Z výše uvedeného je patrné, že vlastní úlohou krajského soudu bylo (a) ve světle žalobních námitek posoudit, zda uvážení správních orgánů nepřekročilo zákonné meze; a (b) rozhodnout o případné moderaci uložené pokuty (jíž žalobce v žalobě navrhl s tím, že pokutu označil za „likvidační“).

[34] Z napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud nepostupoval ve smyslu písmene (a) ani ve smyslu písmene (b), jak uvedeno v předcházejícím odstavci. Namísto toho dospěl jednak k nesprávnému názoru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 (k tomu viz část IVb výše), jednak přímo hodnotil jedno dílčí kritérium pro určení výše pokuty (navázání výše pokuty na výši odvodů), ačkoli k tomu neměl pravomoc, neboť řešení této otázky spadá do sféry správního uvážení.

IVd. K zákonnosti určení výše pokuty – relevantní právní úprava a výše odvodů za odnětí ze ZPF

[35] Z výše opakovaně uváděné rekapitulace důvodů pro uložení pokuty ve výši 480 000 Kč je patrné, že takto „zvýšenou“ pokutu (oproti rozhodnutí MÚ z května 2019) městský úřad odůvodnil poukazem na výši potenciálního odvodu za odnětí příslušné půdy ze ZPF. Krajský soud, přestože rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 shledal nepřezkoumatelným, současně konstatoval, že rozhodnutí je v této části nezákonné (resp. „nepřiměřené“), neboť (a) uložením pokuty nedochází k odnětí půdy ze ZPF a žalobce by

v případě odnětí musel platit částku odpovídající odvodům znovu; a (b) jedná se o trvající delikt, takže žalobce by v budoucnu mohl být trestán za další časové období, čímž by sečtená hodnota pokut mohla podstatně přesáhnout výši odvodů za odnětí půdy ze ZPF.

[36] K tomu nutno dodat, že velmi stručná žaloba neobsahuje žalobní argumentaci, která by korespondovala úvahám krajského soudu sub (a) a sub (b) výše, byť je pravdou, že žalobce proti výši pokuty námitky přednesl.

[37] Podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF se fyzická 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.*

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

[39] Podle § 20 odst. 3 písm. a) téhož zákona lze za uvedený přestupek uložit pokutu do 1 000 000 Kč.

[40] Co se týče relevantní judikatury, správní orgány odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018 – 52. V tomto rozsudku se zdejší soud sice též zabýval přestupkem dle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, avšak k otázce, zda výše pokuty může být přímo navázána na potenciální výši odvodu za odnětí půdy ze ZPF se nevyjádřil. Nejvyšší správní soud v tehdejší věci pouze obecně reagoval na (též velmi obecnou) kasační námitku, podle níž nebyla správně posouzena výše uložené pokuty. Kasační soud k tomu uvedl pouze to, že „*jak správní orgány, tak krajský soud se přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vyjádřily k tomu, proč byla stěžovateli uložena pokuta právě ve výši 45 000 Kč. Zohlednily přitom všechny aspekty projednávané věci a přihlédly ke všem pro věc podstatným skutečnostem*“. Uvedené tedy nelze chápat jako jednoznačný judikaturní závěr, aprobující určení pokuty ve výši korespondující odvodům za odnětí půdy ze ZPF.

[41] Jak již uvedeno shora, určení výše pokuty za přestupek podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, za nějž lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč, je věcí správního uvážení, do něhož nemohl zasahovat krajský soud, a do něhož nemůže ani nyní zasáhnout soud kasační.

[42] Lze spíše jen v obecnosti a nad rámec nutného uvést, že úvaha správních orgánů o souvislosti výše odvodů a uložené pokuty obecně není v rozporu se zákonem. K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že správní orgány jsou povinny uložení pokuty nejen řádně a přezkoumatelně odůvodnit, ale též při jejich ukládání respektovat obecná ustanovení zákona a základní zásady činnosti správních orgánů (viz zejména § 2 odst. 4 správního řádu). Kasační soud však ze znění žaloby ověřil, že žalobce v ní nenamítal, že by správní uvážení vybočilo ze zákonných mezí. Omezil se v zásadě jen na tvrzení, že pokuta podstatně převyšuje eventuelní odvody za odnětí půdy ze ZPF, je nepřiměřená a likvidační, a navrhl její moderaci.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud posoudil věc nesprávně, pokud (a) dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí MÚ z listopadu 2019; a (b) pokud dále přesto rozhodnutí fakticky přezkoumal a shledal nezákonným dílčí závěr správního orgánu, spojující výši pokuty s potenciální výší odvodu za odnětí půdy ze ZPF. Co se týče otázky první, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru opačnému; co se týče otázky druhé, krajský soud překročil meze soudního přezkumu, neboť určení výše pokuty je otázkou správního uvážení. Krajský soud však nahradil úvahu správního orgánu úvahou vlastní.

[44] S ohledem na skutečnosti výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je z důvodů shrnutých v předchozím odstavci nezákonný. Nejvyšší správní soud proto postupem dle § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[45] V průběhu dalšího řízení bude krajský soud vycházet z toho, že rozhodnutí MÚ z listopadu 2019 není nepřezkoumatelné a přezkoumá zákonnost tohoto rozhodnutí (a rozhodnutí žalovaného z ledna 2020) v mezích žalobních bodů. Nedospěje-li k závěru o nezákonnosti rozhodnutí MÚ z listopadu 2019, rozhodne též o návrhu na moderaci pokuty. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[46] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. ledna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu