



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: I. T.
zastoupený Mgr. Pavlem Kroupou
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

proti
žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. S-JMK 77933/2020 OŽP Jim, č. j. JMK 92873/2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. S-JMK 77933/2020 OŽP Jim, č. j. JMK 92873/2020, a rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odbor životního prostředí ze dne 6. 5. 2020, sp. zn. OŽP/15938-2019/VAL, č. j. OŽP-ČJ/32402-20/VAL, **se ruší** a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta, Mgr. Pavla Kroupy, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Šlapanice, odbor životního prostředí (dále „správní orgán prvního stupně“) vydal dne 6. 5. 2020 rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v období od března do 22. 10. 2019 provedl skrývku ornice pozemku parc. č. X v k. ú. M. a tento pozemek (zábor zemědělského původního fondu min. 170 m²) od té doby až do kontroly vykonané dne 22. 10. 2019 užíval k nezemědělským účelům (výstavba rodinného domu s terasou a okolních zpevněných ploch) bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vydaného dle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, čímž porušil zákaz dle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Za tento přestupek uložil správní orgán prvního stupně žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč.
2. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že uloženou pokutu snížil na 26 000 Kč, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce nejprve shrnul, že na pozemku parc. č. X se nachází novostavba rodinného domu, která byla na základě podání žalobce (jakožto stavebníka) povolena Městským úřadem Šlapanice, odbor výstavby – stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), a to společným souhlasem vydaným dle § 96a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ze dne 6. 3. 2019, č. j. OV-ČJ/13752-19/JAN, sp. zn. OV/2800-2019/JAN (dále jen „společný souhlas“). Stavební úřad následně tento společný souhlas opravil usnesením ze dne 19. 11. 2019, č. j. OV – ČJ/13752A-19/JAN, sp. zn. OV/2800-2019/JAN. Dne 15. 5. 2019 byl stavebním úřadem vydán souhlas s provedením změny stavby před dokončením č. j. OV-ČJ/36522-19/JAN, sp. zn. OV/6863-2019/JAN.
4. Dne 16. 10. 2019 podal žalobce ke správnímu orgánu prvního stupně žádost o trvalé odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. X ze zemědělského půdního fondu. Následně však bylo s žalobcem zahájeno přestupkové řízení pro neoprávněné používání zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům.
5. Žalobce má napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a namítá, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nepostupovali tak, aby byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, což vedlo následně k nesprávnému právnímu posouzení věci. Žalobce se domnívá, že v uvedeném případě nemělo dojít k vyslovení jeho viny za posuzovaný přestupek, a proto nemělo dojít ani k uložení žádné pokuty.
6. Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť z něj nelze zjistit, proč bylo rozhodnuto tak, jak bylo. Závěry žalovaného nejsou dostatečně odůvodněny, žalovaný se ani nezabýval všemi odvolacími námitkami žalobce.
7. Žalobce trvá na nutnosti ochrany dobré víry. Podání dodatečné žádosti o odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. X ze zemědělského půdního fondu umožňuje samotný formulář této žádosti, ve kterém je, resp. v době podání této žádosti bylo, možné vyplnit příslušnou část žádosti s ohledem na skutečnost, že již bylo vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení či kolaudační rozhodnutí. Pokud tedy žalobce podal danou žádost až po vydání společného souhlasu, měl by být tento postup v souladu s předpoklady zmíněného formuláře. Společný souhlas totiž představuje institut nahrazující

územní rozhodnutí a stavební povolení. Žalobce zdůrazňuje, že byl tedy zjevně v dobré víře v takto předvyplněný formulář, přičemž nebyl ze strany kvalifikovaných úředních osob upozorněn, že by snad dodatečnou žádost v jeho případě nebylo možné podat. Uvedený postup navíc žalobce zvolil po projednání s Městským úřadem Šlapanice. Na základě tohoto projednání měl žalobce za to, že pro urychlení procesu výstavby rodinného domu by měl stavební úřad nejdříve vydat územní rozhodnutí a stavební povolení, resp. společný souhlas, a teprve následně by mělo dojít k odnětí zemědělské půdy na pozemku parc. č. X ze zemědělského půdního fondu. Žalobce tak sice byl seznámen se skutečností, že při užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům je nutné odnětí takové půdy ze zemědělského půdního fondu, ale postupoval v dobré víře ve správnost vyjádření správního orgánu a o odnětí zemědělské půdy proto zažádal až po vydání společného souhlasu.

8. Žalobce dále upozornil na skutečnost, že již samo vydání společného souhlasu je dostatečným důvodem pro založení dobré víry v to, že jeho dosavadní postup nebyl chybný. To, že stavební úřad postupoval způsobem, ze kterého nabyl žalobce oprávněný dojem, že jeho postup je zcela legální, lze dovozovat také ze skutečnosti, že stavební úřad po společném souhlasu vydal také souhlas s provedením změny stavby před dokončením (č. j. OV-ČJ/36522-19/JAN, sp. zn. OV/6863-2019/JAN), čímž fakticky stvrdil správnost celého postupu žalobce při provádění stavby. Žalobce proto trvá na tom, že byl v dobré víře ve správnost a zákonnost postupu stavebního úřadu, a proto považoval jím vydaný společný souhlas za podklad vydaný v souladu s právními předpisy a rovněž podklad plně dostačující k zahájení a provádění stavby rodinného domu, a to na základě presumpce správnosti správních aktů. Stejně tak byl i v dobré víře ve správnost svého postupu v případě podání žádosti o odnětí ze zemědělského půdního fondu až po vydání společného souhlasu.
9. K povinnosti ochrany dobré víry žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, a dodal, že jestliže žalobce postupoval v souladu s formulářem žádosti o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, v souladu se sděleními Městského úřadu Šlapanice, a především na základě vydaného společného souhlasu (navíc potvrzeného souhlasem s provedením změny stavby před dokončením), nelze mu případnou nesprávnost takového postupu klást za vinu. V opačném případě by se vytratila jakákoli důvěra veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci. Žalobce dále dodal, že správní orgán prvního stupně se ani nijak nepokusil vyvrátit existenci dobré víry žalobce.
10. Žalobce namítl, že tvrzení žalovaného, dle kterého měl žalobce v rámci daného jednání spoléhat na to, že vydání společného souhlasu urychlí, či se vyhne souhlasu k odnětí, je pouhou spekulací, která není ničím podložena. Zároveň uvedl, že se samozřejmě snažil seznámit s náležitostmi, které jsou k procesu stavby rodinného domu potřeba, a právě proto byl v kontaktu se stavebním úřadem, dle jehož pokynů postupoval. Jestliže úřední osoba, jakožto zástupce správního orgánu, sdělí žadateli o vydání společného souhlasu, že má postupovat určitým způsobem a předložit tímto správním orgánem stanovené podklady, nemůže mít žadatel důvodnou obavu, že instrukce správního orgánu nejsou správné. V případě, kdy si správní orgán nevyžádá po žadateli veškeré podklady nutné pro vydání příslušného rozhodnutí a dané rozhodnutí přesto vydá, je nezákonnost takového rozhodnutí chybou daného správního orgánu, nikoli žadatele. Pokud má být stav, kdy o zažádání o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu došlo až po vydání společného souhlasu, považován v daném případě za protizákonný, nelze vinu za tento

stav přisuzovat žalobci. Nedostatky takového stavu je naopak nutné přisuzovat orgánu veřejné moci.

11. Nad rámec výše uvedeného žalobce uvádí, že formulář k žádosti o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu byl zmatečný a žalobce byl uveden v omyl, že je možno následně zajistit odnětí ze zemědělského půdního fondu až po vydání společného souhlasu. Tomu přisvědčuje i Ministerstvo pro místní rozvoj, které v rozhodnutí ze dne 21. 8. 2020, č. j. MMR-24405/2020-83/1195, v přezkumném řízení konstatovalo, že *„citovaný formulář skutečně požadoval uvést mj., zda na stavbu bylo/nebylo vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, čímž byl vytvářen dojem, že o odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro nezemědělské účely bylo lze požádat po vydaném společném souhlasu a žadatelé, tedy i odvolatel, tak byli uváděni v omyl.“* Tvrzení ohledně zmatečnosti formuláře podporuje i informace v rozhodnutí v přezkumném řízení, že *„v současné době je shora zmiňovaný formulář poskytovaný již bez možnosti uvést, zda na stavbu bylo/nebylo vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí.“*
12. Žalobce dále namítl, že posouzení dobré víry je ze strany žalovaného zcela nedostatečné, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalobce poukazuje, že z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu plyne, že dobrá víra žalobce musí být předpokládána, ochraňována a může od ní být ustoupeno pouze v případě vskutku závažného porušení veřejného zájmu. Žalobce má přitom za to, že k závažnému porušení veřejného zájmu nedošlo. V případě, že má orgán veřejné moci (zde žalovaný) za to, že dobrá víra chybí, je na tomto orgánu veřejné moci, aby dobrou víru žalobce dostatečně jasně vyvrátil. To však žalovaný neučinil. Žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na argument dobré víry žalobce pouhou spekulací týkající se motivace žalobce k podání žádosti o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu až po vydání společného souhlasu (která není ničím podložena) a tvrzením, že dobrá víra nemůže být chráněna, pokud naráží na zásadu „neznalost zákona neomlouvá“.
13. Za zcela nedostatečné má žalobce i pouhé konstatování žalovaného, že *„odvolací orgán neví nic o tom, kým a jak byl odvolatel poučen, tudíž se k těmto tvrzením nemůže nijak vyjádřit.“* Jestliže žalovaný neměl žádnou znalost o tom, jaké pokyny byly ze strany příslušného úředníka stavebního úřadu v řízení o vydání společného souhlasu žalobci poskytnuty (tedy ani v rámci přestupkového řízení před správním orgánem prvního stupně toto nebylo nijak zjištěno), měl povinnost si takové informace sám zajistit. K tomu mohl posloužit například výslech příslušné úřední osoby, případně také výslech žalobce, a to při ústním jednání, které však nebylo řádně konáno. Teprve na základě takových podkladů se mohl žalovaný k uvedené námitce řádně vyjádřit.
14. Žalobce také namítá, se žalovaný nijak nevypořádal s námitkou stran zavinění žalobce. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítal, že není možné jeho údajně protiprávní jednání považovat za jednání v nepřímém úmyslu. Dané jednání především nelze vůbec považovat za takové, které by žalobce zavinil. V celém napadeném rozhodnutí se však žalovaný k namítanému nijak nevyjádřil.
15. Přestože se žalobce neztotožňuje se závěrem žalovaného, že ke spáchání přestupku došlo, a má za to, že v uvedeném případě vůbec nemělo dojít k vyslovení viny za posuzovaný přestupek, a proto nemělo ani dojít k uložení žádné pokuty, žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí také v odůvodnění týkajícím se okolností majících vliv na výši pokuty.

16. Mimo výše zmíněnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí lze jako další vadu řízení spatřovat také nesprávné provedení ústního jednání. Ústní jednání proběhlo dne 20. 11. 2019 na Městském úřadu Šlapanice, jeho předmětem však bylo pouze poučení žalobce o jeho právech a povinnostech, do spisu byla doplněna žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, načež žalobce zažádal o přerušení přestupkového řízení. Po zažádání o přerušení přestupkového řízení, ke kterému došlo ze začátku ústního jednání, však již k samotnému projednání přestupku vůbec nedošlo, přičemž ústní jednání bylo s ohledem na podanou žádost o přerušení přestupkového řízení zastaveno. Dle žalobce je nutno považovat za nezákonný postup, kdy ústní jednání k projednání přestupku nebylo fakticky vůbec konáno a k samotnému projednání věci s žalobcem tak vůbec nedošlo.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

17. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém rozhodnutí a v podrobnostech na ně odkázal.
18. Žalovaný dále dodal, že má za to, že žalobcem namítaná ochrana dobré víry není namístě, jelikož žalobcova žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je datována již 13. 2. 2019, tedy před podáním žádosti o vydání společného souhlasu. Žalobce si tedy byl vědom povinnosti získat souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu již před vydáním společného souhlasu, sám se však rozhodl, po projednání se stavebním úřadem, že žádost podá až po ukončení stavby, ačkoliv mu v jejím podání nebránily žádné objektivní okolnosti. Správním orgánem příslušným k vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je orgán ochrany zemědělského půdního fondu, a pouze ten je oprávněn poskytovat relevantní informace ve vztahu k povinnostem vyplývajícím ze zákona o ochraně ZPF, nikoliv stavební úřad. A vzhledem k tomu, že již před podáním žádosti o společný souhlas měl žalobce k dispozici formulář, kde je uveden i odkaz na ustanovení zákona o ochraně ZPF, podle nichž se žádost podává a vyřizuje, nic mu nebránilo, aby se s příslušnou právní úpravou seznámil a postupoval v souladu s ní. Žalovaný upozorňuje, že platí zásada „neznalost práva neomlouvá“ a břemeno znát své právní povinnosti leží plně na žalobci.
19. Aplikace žalobcem zmíněného nálezu Ústavního soudu také není dle žalovaného vhodná. Žalobce byl pouze chybně poučen nepříslušným správním orgánem, tudíž se domáhá ochrany dobré víry ve vztahu k tomuto poučení. Společné povolení bylo sice vydáno bez souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, což však není právem aprobovaný postup, a žalobce si ho zvolil sám.
20. Vzhledem k výše uvedenému výkladu ochrany dobré víry a zásady „neznalost práva neomlouvá“ a vzhledem k podkladům obsaženým ve spise nepovažoval žalovaný za účelné zjišťovat žádné další okolnosti jednání mezi správním orgánem a žalobcem, natož kvůli tomu nařizovat ústní jednání. Žalovaný je tedy toho názoru, že rozhodoval podle dostatečně zjištěných podkladů.
21. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
22. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrval na žalobní argumentaci.

IV. Posouzení věci soudem

23. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, včetně

řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

24. Soud předesílá, že po celou dobu řízení žalobce namítá, že žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podal až po vydání společného souhlasu stavebním úřadem, jelikož byl ujistěn o správnosti tohoto postupu – samotným vydáním tohoto společného souhlasu, pokyny úřední osoby, a dokonce i zněním formuláře žádosti o odnětí půdy ze ZPF.
25. Z § 96a stavebního zákona plyne, že stavební úřad má povinnost zkontrolovat žádost o vydání společného povolení (srov. § 96a odst. 2 a 5 stavebního zákona). Obsahem této žádosti by dle § 96a odst. 2 ve spojení s § 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona ve spojení s § 9 zákona o ochraně ZPF je i souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Soud tak konstatuje, že stavební úřad pochybil, když vydal společné povolení, aniž by si vyžádal od žalobce souhlas orgánu ochrany ZPF s odnětím.
26. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí musel za splnění dalších podmínek zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publikovaného pod č. 2288/2011 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), plyne, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Krajský soud k tomu uvádí, že v posuzovaném případě jednak žalobce nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí výslovně namítal, jednak skutečně není možné tato rozhodnutí pro zmiňovanou vadu plně přezkoumat v rámci žalobních bodů.
27. Nepřezkoumatelnost může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

28. Krajský soud má za to, že o takový případ se jedná i v nyní projednávané věci, což platí zejména ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud jde o odůvodnění otázky zavinění žalobce.
29. Jak vyplývá z obsahu prvostupňového rozhodnutí, správní orgán se omezil pouze na konstatování, že „[o]bviněný vzhledem k předchozím okolnostem musel vědět, že svou činností na zemědělské půdě porušil zákon o ochraně ZPF, protože v době skryvky ornice neměl žádný platný doklad, který by jej opravňoval k nezemědělské činnosti na ZPF (např. stavební činnosti)“, ačkoliv mu bylo z žádosti o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podané žalobcem známo, že stavba (kterou došlo k neoprávněnému záboru zemědělské půdy) byla postavena na základě vydaného společného souhlasu. Předně tedy není pravdou, že žalobce neměl žádný „platný doklad“, který by ho ke stavbě opravňoval.
30. Z prvostupňového rozhodnutí dále není patrné, z čeho konkrétně správní orgán usuzuje, že žalobce „věděl, že tuto povinnost má, a věděl, že tedy může nést odpovědnost za toto jednání. Tvzení obviněného, že postupoval v dobré víře, se tedy nezakládá na pravdě.“ Žalobce tvrdil jednání „pouze“ se stavebním úřadem, přičemž mu měly být sděleny nesprávné informace; s tím se však správní orgán prvního stupně nevypořádává, stejně jako – a to především – s tím, že to byl stavební úřad, který pochybil při vydání společného souhlasu bez dodání souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Za dané situace se jeví víc než pravděpodobné, že žalobce mohl důvodně spoléhat na to, že se zahájením výstavby rodinného domu nedopouští protiprávního jednání. Aniž by však správní orgán prvního stupně tyto skutečně jakkoliv blíže hodnotil, rozhodl, že žalobce se přestupku dopustil zaviněně, a to ve formě nepřímého úmyslu. Pro úplnost krajský soud dodává, že pro jednotlivce je významné to, že sféru jeho práv a povinností zasáhne veřejná správa jako taková, nikoli již tolik to, zda tak učiní ten, anebo onen správní orgán (k tomu přiměřeně např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, publikované pod č. 3196/2015 Sb. NSS, zejména bod 28).
31. Dále správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že „[d]otčené pozemky jsou územním plánem obce určeny k zástavbě, takže stavba rodinného domu zde teoreticky přípustná je, nicméně v současnosti ještě není zcela jasné, zda bude dodatečně povolena, vzhledem k tomu, že vydaný společný souhlas stavebního úřadu byl zrušen.“ Zde správní orgán nesprávně vychází ze stavu, který nastal až po zahájení přestupkového řízení. V době spáchání tvrzeného přestupku byl žalobci vydán platný společný souhlas, pozemek tedy v době spáchání přestupku byl „stavebním pozemkem“ (stav dle územního plánu ve spojení s rozhodnutím opravňujícím ke stavbě).
32. Správní orgán prvního stupně tedy pochybil, pokud ve svém rozhodnutí nijak nereflektoval společný souhlas vydaný stavebním úřadem a nijak se s ním tedy nevypořádal. Tato skutečnost přitom mohla mít značný vliv např. na zavinění pachatele (v úvahu by přicházel např. právní omyl ve smyslu § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), či vůbec na rozhodnutí o vině a trestu.
33. Konečně i v případě odůvodnění výše ukládaného správního trestu správní orgán prvního stupně přičítal žalobci k tíži, že nedoplnil žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a uvedl, že „[o]bviněný ani neprojevil žádnou snahu o nápravu protiprávního stavu“, a to i přestože žalobce sám žádost o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podal, a to dříve, než bylo zahájeno přestupkové řízení.

34. Ačkoliv v rámci správního řízení z důvodu jeho celistvosti je možno doplnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odůvodněním rozhodnutí odvolacího orgánu, a tedy tímto postupem případně zhojit nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, v tomto případě se tak nestalo. Naopak rozhodnutí žalovaného považuje soud rovněž za nepřezkoumatelné, a to zejména z důvodu absence vypořádání odvolacích námitek.
35. Odvolací námítka se téměř shodují s žalobními námitkami, jejich rekapitulace by zde byla nadbytečná, proto soud odkazuje na shrnutí argumentů obsažených v žalobě výše. Žalovaný naprosto ignoroval námitky žalobce stran zavinění přestupku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl pouze toliko, že *„žádost o odnětí byla vypsána již v únoru 2019, ale byla podána až v říjnu téhož roku. Z toho jasně vyplývá, že odvolatel již od začátku věděl, že k odnětí musí dojít před vydáním společného souhlasu, pouze spoléhal na to, že vydání společného souhlasu urychlí, či se vyhne souhlasu k odnětí.“* Soudu však tato úvaha tak „jasná“ není. Žalovaný tak říká, že žalobce se spoléhal, nebo že snad i věděl, že stavební úřad pochybí a vydá společný souhlas i bez souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Tomu odpovídá i vyjádření žalovaného k žalobě, kde uvedl, že *„[s]polečné povolení bylo sice vydáno bez souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, což však není právem aprobovaný postup a žalobce si ho zvolil sám.“* Soudu ale není zřejmé, jak by si žalobce takový postup mohl sám zvolit. Taková situace by nastala např. v případě, že by žalobce provedl stavbu bez jakéhokoli povolení a pak teprve požádal o povolení dodatečné. To se však v daném případě nestalo. Správní orgán tedy opět nijak nezohledňuje nesprávný postup stavebního úřadu. Žalobce se tak mohl domnívat, že souhlas k odnětí není zapotřebí před vydáním společného povolení, případně před zahájením stavby. V tomto směru žalovaný ignoroval rovněž žalobcovu odvolací argumentaci opírající se o nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16 (viz výše bod 9).
36. Argument zásadou „neznalost práva neomlouvá“ není dostatečná. Jak již soud výše upozornil, mohla v úvahu přicházet např. aplikace § 17 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, popř. další důsledky opírající se o dobrou víru žalobce. Žalovaný se ale otázkou zavinění s ohledem na namítané skutečnosti až na námitky týkající se znění formuláře nijak blíže nezabýval.
37. Ani z prvostupňového, ani z napadeného rozhodnutí jednoznačně nevyplývá, že se správní orgány posuzovanou věcí řádně zabývaly, naopak se řádně nezabývaly všemi námitkami žalobce. Soud proto ve vztahu k zavinění žalobce shledal obě rozhodnutí správních orgánů jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. S ohledem na tyto skutečnosti se nyní soud nezabývá ani otázkou sankce, ani problematikou ústního jednání před správními orgány, neboť tyto otázky bude muset správní orgán prvního stupně (resp. žalovaný) vyřešit v průběhu dalšího řízení. Zároveň soud nad rámec věci dodává, že inspiraci pro svoje další rozhodování mohou správní orgány čerpat např. ze shora zmiňovaného rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 21. 8. 2020, č. j. MMR-24405/2020-83/1195 (viz výše bod 11).

V. Závěr a náklady řízení

38. Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). S přihlédnutím k povaze vytýkané vady

krajský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. současně přistoupil i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V dalším řízení bude žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

39. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby a písemného podání ve věci samé – replika k vyjádření žalovaného) $3 \times 3\,100$ Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 3×300 Kč. Jelikož je právní zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč.
40. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15 342 Kč, jejíž náhradu mu je žalovaný k rukám jeho právního zástupce povinen zaplatit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.

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 29. března 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu