



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **MADcorp s.r.o.**, se sídlem Ve Dvojích 289, Jiříkovice, zast. Mgr. Štěpánem Lichovníkem, advokátem se sídlem Pellicova 23/8, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2020, č. j. JMK 85906/2020, sp. zn. S-JMK 48626/2020/OŽP/III, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2022, č. j. 62 A 141/2020-59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 6. 2020, č. j. JMK 85906/2020, sp. zn. S-JMK 48626/2020/OŽP/III (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 26. 2. 2020, č. j. OŽP-ČJ/14589-20/VAL (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž byla žalobkyně uznána vinnou tím, že v červnu 2017 provedla skrývku ornice na celé ploše pozemku p. č. XA a na části pozemku p. č. XB v k. ú. J., tedy zábor zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) v rozsahu celkem 800

m², a tyto pozemky od té doby až do místního šetření dne 7. 6. 2019 užívala k nezemědělským účelům spočívajícím v přístavbě administrativní budovy a okolních zpevněných ploch, a to bez souhlasu orgánu ochrany ZPF dle § 9 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), čímž spáchala přestupek podle § 20a odst. 1 písm. c) téhož zákona. Žalobkyni byla za toto jednání uložena pokuta ve výši 150 000 Kč spolu s povinností nahradit náklady správního řízení.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně požadovala upuštění od uloženého trestu, případně jeho snížení. Namítala, že žalovaný ve svém předcházejícím zrušujícím rozhodnutí prvostupňovému správnímu orgánu vytknul, že se nezabýval tím, jak žalobkyně naložila se skřývkou ornice; přestože v dalším řízení nebyla vytčená vada napravena, žalovaný tentokrát aproboval závěr, že tato okolnost nemá ve věci žádný vliv. Dále žalobkyně vytýkala žalovanému, že pominul jí předložené potvrzení od společnosti *BONAGRO, a.s.* a žádným způsobem se s ním nevypořádal. Brojila též proti tomu, že prvostupňový správní orgán se při posuzování povahy a závažnosti spáchaného přestupku nezabýval okolnostmi podle § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Poukázala taktéž na to, že i když prvostupňový správní orgán snížil rozsah jí vytýkaného záboru ZPF z 1 300 m² na 800 m², přesto jí uložil pokutu o 50 000 Kč vyšší než původně, aniž by takový postup zdůvodnil; tím porušil princip předvídatelnosti zakotvený v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 7. 2022, č. j. 62 Af 39/2020-59 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Skutková zjištění ohledně provedení samotné skřývky ornice žalobkyně nerozpороvala. Soud zdůraznil, že důvodem zrušení původního prvostupňového správního rozhodnutí byla jeho nepřezkoumatelnost, nikoliv nezákonnost z důvodu nesprávných úvah při posuzování zjištěného skutkového stavu či hodnocení konkrétního podání. Konstatoval, že způsob naložení se zabranou ornou půdou zůstal pouze v rovině tvrzení žalobkyně a E. H. skrze jejich čestná prohlášení. V žalobě se sice argumentuje prohlášením společnosti *BONAGRO, a.s.*, to se však ve správním spise nenachází a není zmíněno ani jako příloha jakéhokoli podání. Podle názoru soudu proto nelze ničeho vytknout závěru, že tvrzení žalobkyně o řádném skrytí a uskladnění ornice nebylo prokázáno. Podstatné dle něj je, že prvostupňový správní orgán (byť stručně) na argumenty žalobkyně o tom, jak se zeminou naložila, reagoval. Akcentoval, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze ZPF bez ohledu na to, jak naložila se skrytou ornici; to na závěr o spáchání přestupku nemá žádný vliv, jde pouze o okolnost související s jeho závažností.

[4] Dle krajského soudu je zřejmé, na základě jakých podkladů byl rozsah plochy záboru ZPF stanoven (800 m²); prvostupňový správní orgán vycházel z koordinační situace stavby, z níž bylo možné poměrně přesně odhadnout zastavěnou plochu, na níž musela být

pokračování

ornice skryta. K namítanému nezdůvodnění změny výše pokuty soud poukázal na to, že žalovaný v předchozím rozhodnutí vytkl prvostupňovému správnímu orgánu, že ze správního spisu nebylo patrné, jak velká výměra půdy byla nezemědělským používáním zasažena (původní údaj 1300 m² byl nedostatečně podložen); zároveň ovšem vyslovil, že s ohledem na horní hranici zákonem stanovené sazby (10 000 000 Kč), velký rozsah výměry a skutečnost, že šlo o I. bonitní třídu půdy, bylo možné uvažovat i o vyšší pokutě, která by lépe zohlednila společenskou nebezpečnost protiprávního jednání žalobkyně. Následně prvostupňový správní orgán v dalším řízení akcentoval především to, že došlo k závažným následkům spáchaného přestupku. Žalobkyně sice předložila čestné prohlášení o uložení 250 m³ ornice, je však zřejmé, že při mocnosti humusového horizontu 0,5 m musela být zbývající část ornice skryté bez povolení (cca 150 m³) odvezena jinam nebo zůstala pod zpevněnými plochami. Porušila tedy veřejný zájem na ochraně ZPF, přičemž zábořem znehodnotila poměrně rozsáhlé pozemky s velmi kvalitní ornou půdou, které měly být užívány přednostně k zemědělskému hospodaření; orientační výše odvodu za takový zábor by činila cca 124 000 Kč. Prvostupňový správní orgán dle soudu dostatečně vysvětlil, že pokutu sice uložil při dolní hranici (v hodnotě 1,5 %) sazby, ovšem musel ji zvýšit vůči svému původnímu rozhodnutí tak, aby nebyla nižší než částka poplatku za odnětí ze ZPF. Krajský soud zdůraznil, že skutková podstata přestupku byla jednáním žalobkyně jednoznačně naplněna; je bezpředmětné podrobněji zjišťovat, jak konkrétně bylo naloženo se zbývající částí skryté ornice, neboť škodlivým následkem je již samotný zábor zemědělské půdy bez příslušného souhlasu. Tomu odpovídá výše pokuty, přičemž kroky vedoucí k jejímu stanovení byly formulovány jednoznačně a srozumitelně; správní orgány se zabývaly všemi do úvahy připadajícími hledisky souvisejícími s charakterem přestupku. Žalobkyně přitom nenamítala, jaké konkrétní hledisko uvedené v § 38 přestupkového zákona nebylo správními orgány zohledněno.

[5] Návrh na upuštění od potrestání či snížení výše pokuty nepovažoval soud za důvodný. Konstatoval, že smyslem a účelem moderační sankce není hledání ideální sankce soudem namísto správního orgánu, ale toliko korekce v případech, kdy by neodpovídala obecné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti. Naznal ovšem, že výše pokuty uložená žalobkyni (při spodní hranici sazby) nepřipouští žádné rozumné pochyby o tom, že odpovídá konkrétním okolnostem daného případu; nebyl proto dán důvod pro aktivaci moderační pravomoci soudu nastupující pouze tehdy, je-li uložená sankce zjevně nepřiměřená.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II. 1 Kasační stížnost žalobkyně

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Předně má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť soud se nevypořádal se všemi jejími tvrzeními; doslovně pak opakuje podstatnou část (celý bod III.) žaloby. Nadále považuje za důvodnou svou námitku, že žalovaný bez řádného vysvětlení dospěl k opačným závěrům než v předcházejícím rozhodnutí. Argumentuje, že pokud správní orgán pouze velmi stručně (byť věcně a přezkoumatelně) reaguje na vznesené výtky, nelze takový postup bez dalšího považovat za splnění povinnosti vypořádat se s tvrzeními účastníka

řízení. V extrémním případě by totiž mohlo být správnímu orgánu dovoleno, aby věcně a správně nereagoval vůbec, ale postačovalo by, aby namítaný argument jen zmínil; takový přístup ovšem není správný.

[7] Dále stěžovatelka rozporuje, že jí předložená čestná prohlášení označil soud za pouhá tvrzení; i ta však mají povahu důkazu, jímž může být prokázán způsob naložení se zabranou ornou půdou. Nedošlo-li ke zpochybnění nebo vyvrácení takových prohlášení, nelze je označit za pouhá tvrzení.

[8] Brojí též proti závěru krajského soudu, že správní orgán nepochybil, pokud jí vyčíslil pokutu o 50 000 Kč vyšší, než jakou jí uložil v prvním řízení; považuje to za nelogické a nespravedlivé. Nadto postrádá vysvětlení, z jakého důvodu jí nebyla uložena pokuta (maximálně) ve výši vypočteného poplatku za odnětí ze ZPF. Nesouhlasí ani s úvahou, že se nejedná o sankci pro ni likvidační, neboť hodnota jejího základního kapitálu (200 000 Kč) je vyšší než uložená sankce. Upozorňuje na to, že základní kapitál uvedený v obchodním rejstříku nemusí odpovídat ekonomickým poměrům daného subjektu; navíc pokud by odrážel její finanční situaci, jednalo by se o pokutu ve výši 75 % jejího majetku, což by znamenalo vyčerpání většiny finančních prostředků. Dovolává se též principu předvídatelnosti zakotveného v § 2 odst. 4 správního řádu; za rozporné s ním shledává, pokud nyní napadené rozhodnutí je odlišné od prvního rozhodnutí žalovaného ve skutkově stejné věci. Zdůrazňuje, že i když je jí nyní vytýkán zábor ZPF v téměř polovičním rozsahu, přesto jí byla uložena pokuta podstatně vyšší.

[9] Stěžovatelka konečně také namítá, že jí uložená sankce nemůže být spravedlivá ani adekvátní, neboť nebylo přihlíženo ke konkrétním aspektům řešeného případu. Zvýšením (již dříve jí uložené) sankce byla fakticky přísněji potrestána za to, že žalovaného upozornila na vady předchozího prvostupňového rozhodnutí; bylo jí tedy sice umožněno se bránit, ovšem pouze za cenu výrazně vyššího postihu. Nesouhlasí ani s tím, že jí uložená pokuta byla dostatečně zdůvodněna. Má za to, že moderace sankce byla zcela na místě.

II. 2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[10] Žalovaný ve svém vyjádření poukazuje na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti zejména opakuje totožné argumenty jako v žalobě. Zcela se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, který srozumitelně vypořádal veškeré námitky uplatněné v žalobě. Žalovaný zdůrazňuje, že pouze přezkoumatelné rozhodnutí může být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení; jelikož předchozí prvostupňové správní rozhodnutí bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, jeho obsah nelze nijak hodnotit a ani jej porovnávat s nyní napadeným rozhodnutím.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

pokračování

[12] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS 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 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245. Kasační soud upozorňuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat dané rozhodnutí, tj. zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). V projednávané věci stěžovatelka sice v kasační stížnosti nejprve namítá, že „soud při rozhodování ve věci pochybil, když se nevypořádal se všemi jeho (jejími) tvrzeními“; zároveň ovšem uvádí, že důvod nepřezkoumatelnosti spatřuje „ve skutečnosti, že správní orgán při svém rozhodování nevzal v úvahu veškeré rozhodné skutečnosti, aniž by v odůvodnění rozhodnutí uvedl, z jakého důvodu tomu tak je.“ Následně doslovně opakuje podstatnou část (celý bod III.) své žaloby, aniž by ovšem jakkoliv specifikovala, kterou z těchto námitek dle ní krajský soud nevypořádal (srov. bod II. kasační stížnosti). Výtka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je tedy zcela obecná a neurčitá, bez poukazu na konkrétní (dle přesvědčení stěžovatelky) soudem oslyšenou žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že sám neshledal vady ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nenaznal, že by kterákoli stěžovatelkou uplatněná nosná žalobní tvrzení zůstala ze strany krajského soudu ignorována, či že by jejich vypořádání nebylo vyjádřeno přezkoumatelným způsobem. Lze proto uzavřít, že napadený rozsudek je řádně a srozumitelně odůvodněn, přičemž stěžovatelčin prostý nesouhlas s vyslovenými závěry jeho nepřezkoumatelnost nezpůsobuje (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 368/2018-23).

[15] K věcným kasačním námitkám Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka brojí zejména proti skutečnosti, že v pořadí prvním rozhodnutím prvostupňového správního orgánu (ze dne 1. 7. 2019, č. j. OŽP-ČJ/51721-19/VAL) jí byla za spáchaný přestupek uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, přičemž toto rozhodnutí bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno předchozím rozhodnutím žalovaného (ze dne 26. 11. 2020, č. j. JMK 168673/2019); v dalším řízení ovšem prvostupňový správní orgán přikročil ke zvýšení sankce a uložil jí pokutu ve výši 150 000 Kč, což žalovaný napadeným rozhodnutím aproboval. Stěžovatelka mimo jiné tvrdí, že zvýšením sankce v dalším řízení byla fakticky potrestána za to, že si dovolila upozornit na vady prvostupňového správního rozhodnutí. Kasační soud proto předně konstatuje, že tímto postupem správních orgánů nedošlo k porušení zásady zákazu *reformationis in peius*. Již v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, č. 3551/2017 Sb. NSS, poukázal na to, že (tehdejší) § 82 zákona

č. 200/1990 Sb., o přestupcích (shodně jako nyní účinný § 98 odst. 2 přestupkového zákona) výslovně stanoví, že „změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného nelze v odvolacím řízení. Pro následný postup orgánu prvního stupně po zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení zákon o přestupcích ani správní řád žádná zvláštní pravidla nestanoví. (...) Výsledkem zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení dle obecných ustanovení správního řádu je tedy nové projednání věci. V něm má účastník řízení plnohodnotnou možnost bránit se proti skutkovým i právním závěrům správního orgánu, včetně případné korekce závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí. Ostatně, hlavní smysl omezení změny uložené sankce k horšímu v odvolacím řízení spočívá právě v tom, aby účastníku řízení bylo umožněno na přísnější posouzení věci reagovat adekvátní obranou ještě v rámci správního řízení. (...) Ve srovnání s úpravou v trestním řádu nelze opomenout, že v případě správního trestání, včetně přestupkového řízení, nevystupuje jako účastník tohoto řízení „veřejný“ žalobce; povinnost zrušit napadené rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy, aniž by kdokoli mohl podat odvolání do výroku o vině či trestu v neprospěch přestupce, tak leží na odvolacím orgánu. (...) V nyní posuzovaném případě však bylo rozhodnutí prvního stupně odstraněno a správní orgán opětovně celou věc projednal v novém řízení, v němž byly všechny skutkové a právní otázky znovu hodnoceny a stěžovateli byla dána plná možnost kuplatnění jeho práv. (...) Pokud správní orgán znovu váží o vině i o pokutě, je nová úvaha o výši pokuty možná.“ (shodně srov. rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50, ze dne 26. 9. 2018, č. j. 2 Afs 10/2018-45, či ze dne 12. 8. 2021, č. j. 5 As 52/2019-37. Taktéž dle komentářové literatury „zákaz reformace in peius vyjádřený v § 98 odst. 2 (zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) znamená, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uložený správní trest, resp. uloženou náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. (...) I když by tedy odvolací orgán usoudil, že uložená pokuta byla příliš nízká, nemůže ji sám v odvolacím řízení zvýšit. Přípustné by však mělo být to, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil k novému projednání a jako výsledek nového řízení by byl například po zjištění dalších přitěžujících okolností správní trest zvýšen (srov. NSS 6 Afs 169/2016). Nestalo by se tak však v odvolacím řízení, ale v řízení na prvním stupni a účastník řízení by měl zachovánu možnost napadnout tuto novou výši správního trestu (stejně jako celé rozhodnutí) odvoláním.“ (srov. JEMELKA, L. § 98 [Řízení u odvolacího správního orgánu]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 816, č. 13.)

[16] Stěžovatelka nejprve namítá, že žalovaný bez řádného vysvětlení dospěl v napadeném rozhodnutí k opačným závěrům než v rozhodnutí předcházejícím. Tomuto tvrzení však nelze přisvědčit. Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaný prvním (zrušujícím) rozhodnutím vytknul prvostupňovému správnímu orgánu, že 1/ nedostatečně kvantifikoval rozsah spáchaného přestupku (nebylo uspokojivě zjištěno, jak velká výměra pozemků byla zasažena nezemědělským používáním půdy); 2/ neprověřil podání stěžovatelky ze dne 17. 6. 2019 týkající se způsobu nakládání s odstraněnými (dalšího zúrodnění schopnými) vrstvami půdy, včetně přiložených čestných prohlášení; 3/ nedostatečně zdůvodnil výši pokuty, přičemž žalovaný konstatoval, že „při tak velké výměře nezákonně odňaté zemědělské půdy by bylo možné s přihlédnutím k tomu, že se jedná o I. bonitní třídu, uvažovat i o vyšší pokutě, která by lépe zohlednila společenskou nebezpečnost protiprávního jednání“ (srov. str. 5 - 6 rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2019). Prvostupňový správní orgán následně v dalším řízení 1/ upřesnil celkovou plochu

pokračování

nepovoleného záboru ZPF na cca 800 m², přičemž vyšel ze stěžovatelkou předložené koordinační situace stavby a rozlohy přilehlých zpevněných a manipulačních ploch; 2/ reflektoval, že stěžovatelka spolu s podáním ze dne 17. 6. 2019 předložila čestné prohlášení o uložení určitého objemu skryté ornice na pozemku třetí osoby, avšak naznal, že zbývající část půdy nutně musela být odvezena jinam nebo zůstala pod zpevněnými plochami (předmětným podáním se tedy zabýval a učinil z něj konkrétní skutková zjištění); 3/ uložil stěžovateli vyšší sankci než původně a tuto precizněji odůvodnil, přičemž poukázal na rozsáhlost dané plochy, I. třídu ochrany dotčené půdy a orientační výši finančního odvodu za takový zábor ZPF (srov. str. 4 prvostupňového správního rozhodnutí). Pakliže žalovaný napadeným rozhodnutím aproboval tyto závěry prvostupňového správního orgánu, neučinil tak dle Nejvyššího správního soudu v rozporu se svým předchozím rozhodnutím; to bylo naopak řádně akceptováno.

[17] Dále stěžovatelka uvádí, že pokud správní orgán pouze velmi stručně reaguje na vznesené výtky, nelze takový postup považovat za splnění povinnosti vypořádat se s tvrzeními účastníka řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato námitka je značně obecná, neboť není s jistotou zřejmé, proti posouzení kterého konkrétního odvolacího bodu směřuje; je však pravděpodobné, že stěžovatelka tímto brojí proti dle ní nedostatečnému reflektování jejích argumentů uvedených v podání ze dne 17. 6. 2019 – tedy tvrzení, že část skryté ornice byla uskladněna u třetí osoby, což dokládala tomu odpovídajícími čestnými prohlášeními. Jak bylo ovšem již shora uvedeno, prvostupňový správní orgán se těmito podklady v dalším (nyní řešeném) rozhodnutí zabýval; uvedl, že „obviněný předložil čestné prohlášení o uložení 250 m³ skryté ornice na pozemku třetího subjektu“, což sám nikterak nerozporoval. Skutečnost, že správní orgán čestná prohlášení nehodnotil tak obsáhle, jak by si stěžovatelka představovala, a neučinil z nich taková zjištění, která by ji uspokojila, rozhodně nezpůsobuje namítanou nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí. Krajský soud nepochybil, pokud konstatoval, že „je podstatné, že prvostupňový orgán, byť stručně, na argumenty žalobce uplatněné dne 17. 6. 2019 o tom, jak se zeminou naložil, reagoval“ (srov. odst. [25] napadeného rozsudku). Kasační soud považuje za nezbytné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy o tom, jak podrobně a kvalitně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která nadřízenému orgánu znemožňuje jej věcně přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Konečně, stěžovatelčina argumentace možnými „extrémními případy“ (kdy bude námitka zcela opomenuta) není relevantní, neboť v projednávané věci taková situace nenastala.

[18] Stěžovatelka brojí též proti tomu, že krajský soud jí předložená čestná prohlášení označil za pouhá tvrzení, byť dle ní mají povahu důkazu. V tomto ohledu je nutno jí dát částečně zapravdu. Dle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) platí, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek*. Takto vymezený výčet je však pouze demonstrativní; jako podklad rozhodnutí tedy mohou sloužit i písemnosti v něm neuvedené, a to rovněž například čestné prohlášení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 77/2005-43, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2018, č. j. 32 A 21/2017-40). V rozsudku ze dne

13. 12. 2007, č. j. 8 As 12/2006-51, č. 1520/2008 Sb. NSS, kasační soud vyslovil, že „*předložení písemnosti o prohlášení osoby, která není účastníkem řízení, nebrání správnímu orgánu, aby tuto písemnost, jež je označena jako čestné prohlášení, hodnotil jako důkaz listinou. Samotné předložení takové listiny, obsahující popis skutečností, které mohou být pro rozhodnutí podstatné, nezabavuje správní orgán povinnosti tuto osobu vyslechnout jako svědka.*“ (obdobně srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, č. j. 55 A 64/2020-48, či ze dne 29. 5. 2020, č. j. 46 A 1/2020-22). Minimálně v případě čestného prohlášení E. H., jednatelky společnosti *ForActive.cz s. r. o.*, jež sama nebyla účastníkem přezkoumávaného řízení, se tedy nejednalo toliko o prosté „tvrzení“, jak uvedl krajský soud (srov. odst. [23] napadeného rozsudku), nýbrž o listinný důkaz zjevně stěžovatelkou navržený k provedení. Nejvyšší správní soud ovšem opakovaně zdůrazňuje, že prvostupňový správní orgán skutečnost, jež měla být doložena právě předmětnými čestnými prohlášeními, nijak nezpochybnil (považoval ji tedy zřejmě za prokázanou či nespornou), neboť přikročil k jejímu věcnému hodnocení; žalovaný pak uvedl, že „*prvoinstanční orgán okolnosti skryvky ornice posoudil ve vztahu k závažnosti spáchání přestupku pouze v tom ohledu, že i přes prohlášení obviněného o využití části ornice na jiných pozemcích, zůstává nevyjasněný osud zbývajících množství ornice.*“ Navíc krajský soud správně poukázal na to, že stěžovatelka v žalobě argumentuje zcela jiným prohlášením (ze dne 15. 4. 2020, učiněným společností *Bonagro s.r.o.*), než jsou čestná prohlášení přiložená k podání ze dne 17. 6. 2019, jež byla řešena v původním správním řízení. Přisvědčit je třeba taktéž zjištění krajského soudu, že v žalobě odkazované čestné prohlášení se ve správním spise vůbec nenachází (srov. odst. [24] napadeného rozsudku), což ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti vůbec nerozporuje. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že nepřesné vyjádření krajského soudu o povaze čestného prohlášení E. H. nemělo žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť pro jeho závěry nebylo vůbec podstatné.

[19] Ani stěžovatelčinu námitku, že je nelogické a nespravedlivé, jestliže jí byla uložena pokuta o 50 000 Kč vyšší, než jaká byla stanovena poprvé, nepovažuje kasační soud za důvodnou. Je sice pravdou, že nyní je jí kladen za vinu zábor ZPF v menším rozsahu, než tomu bylo v předcházejícím rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. To však samo o sobě není relevantní, neboť jednou z podstatných vad vedoucích ke zrušení daného rozhodnutí byla právě skutečnost nesprávně zjištěné a nedostatečně odůvodněné plochy skryvky ornice; nadto žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí výši uložené sankce vytýkal, že dostatečně nezohledňuje společenskou nebezpečnost protiprávního jednání stěžovatelky. Nelze tedy automaticky vycházet z korelace mezi dřívějšími hodnotami rozsahu vytýkaného záboru ZPF a výše uložené pokuty uvedenými v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť oba tyto údaje byly žalovaným zpochybněny jako nesprávné, resp. nedostatečně odůvodněné. Nejvyšší správní soud považuje v tomto ohledu za podstatné, že úvahy vedoucí ke stanovení výše nyní uložené pokuty formulovaly správní orgány srozumitelně a obsahově dostatečně, a to včetně předeštění všech individuálně posouzených polehčujících a přitěžujících okolností (srov. str. 4 – 5 prvostupňového a str. 7 napadeného správního rozhodnutí). Nelze tedy přisvědčit námitkám stěžovatelky, že nebylo přihlíženo ke konkrétním aspektům řešeného případu, ani že uložená pokuta nebyla patřičně zdůvodněna. Kasační soud se proto ztotožňuje s tím, že „*správní orgány zohlednily všechna do úvahy připadající kritéria při ukládání sankce a přihlíděly ke všem relevantním okolnostem. Výše pokuty, která byla uložena při spodní hranici zákonem stanovené*

pokračování

sazby, nepřipouští rozumné pochyby o tom, že uložená pokuta odpovídá konkrétním okolnostem daného případu“ (srov. odst. [33] napadeného rozsudku).

[20] Lichá je taktéž argumentace porušením principu předvídatelnosti (legitimního očekávání) zakotveného v § 2 odst. 4 správního řádu, dle něž nemají při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů vznikat nedůvodné rozdíly. Předně, rozhodnutí, jehož následování se stěžovatelka dovolává, nebylo vydáno v jiné věci (vůbec se tedy nejedná o problematiku jednotné správní praxe a rovného přístupu k různým účastníkům řízení), nýbrž v nyní projednávaném řízení; nadto nikdy nenabýlo právní moci, neboť bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost nadřízeným správním orgánem. Otázky možnosti změny rozhodnutí v neprospěch pachatele v rámci procesu revize jeho zákonnosti se přitom dotýká zásada zákazu *reformationis in peius*, která se však v této věci (jak shora uvedeno v odst. [15]) neuplatní. Stěžovatelka se navíc ani nemohla důvodně domnívat, že jí v dalším řízení bude uložena totožná (nebo nižší) pokuta, pakliže žalovaný ve zrušujícím rozsudku označil její výši za neodpovídající způsobenému škodlivému následku.

[21] Stěžovatelka též tvrdí, že moderace správním orgánem uložené pokuty v řízení před soudem byla zcela na místě. Ve prospěch tohoto postupu však předkládá argumenty, se kterými se Nejvyšší správní soud již výše neztotožnil. Ten proto konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud nepřikročil k upuštění nebo snížení stěžovatelce uložené sankce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.; ani kasační soud totiž nenaznal, že by sankce byla zcela nepřiměřená či zjevně neodpovídající zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[22] Dále stěžovatelka ještě namítá, že postrádá vysvětlení, proč jí nebyla uložena pokuta toliko maximálně ve výši vypočteného poplatku za vynětí pozemků ze ZPF; nesouhlasí též s úvahou prvostupňového správního orgánu, že sankce pro ni není likvidační, neboť hodnota jejího základního kapitálu je vyšší než uložená pokuta. V obou případech se ovšem jedná o námitky nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatelka je neuplatnila již v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla. Nelze je přitom podřadit pod žádnou v žalobě vyslovenou argumentaci a nejedná se ani o reakci na odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud sice zmínil, že „*prvostupňový orgán zároveň uvedl, že taková výše nemůže být pro žalobce likvidační, neboť taková námitka nebyla žalobcem ani vznesena a výše pokuty navíc nedosahuje ani výše základního kapitálu žalobce*“; učinil tak ovšem toliko v partii shrnující odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí (srov. odst. [28] napadeného rozsudku). Nejednalo se tedy o vlastní závěry soudu, s nimiž by mohla stěžovatelka (nově) polemizovat; pakliže proti tomuto argumentu správního orgánu chtěla brojit, měla tak učinit již v žalobě.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost; soud proto žalovanému nepřiznal náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. dubna 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu