



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobce: **L. L.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Michalem Doležalem
sídlem Purkyňova 43, Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2021, č. j. 022344/2021/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 31. 5. 2021, se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 5. 5. 2021, č. j. 022344/2021/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mnichovo Hradiště (dále jen „městský úřad“) ze dne 25. 1. 2021, č. j. MH-ŽP/5780/2020-11/Ši (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňového rozhodnutí městský úřad jako orgán ochrany

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

zemědělského půdního fondu rozhodl podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 554/2020 Sb. (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), že pozemky parc. č. XA a XB (dále též „sporné pozemky“) o výměře 0,2724 ha jsou součástí zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“). Všechny pozemky zmíněné v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území X.

2. Žalobce uvedl, že je mu známa judikatura, dle které jsou rozhodnutí správních orgánů považována za jeden celek, přesto však považuje za nutné požadovat zrušení i prvostupňového rozhodnutí a žalovat vedle žalovaného též městský úřad.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce namítá, že sporné pozemky nejsou součástí ZPF, neboť jsou fakticky neobhospodařovatelné. Ve stejném stavu jsou po několik desetiletí. Poukazuje na suť, šterk a zbytky cihel a betonu, které byly nalezeny v sondách provedených na sporných pozemcích. Správní orgány ostatně samy uvádějí, že momentální faktická povaha sporných pozemků neumožňuje jejich zemědělské využití. V tomto stavu sporné pozemky žalobce v roce 2016 nabyl a z jeho subjektivního pohledu tento stav panuje odnepaměti. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že pozemky byly ze ZPF vyňaty od roku 1975, vzhledem k uběhlé době šlo vlastně o vynětí trvalé. Sporné pozemky tedy nemohly zemědělskému účelu sloužit od roku 1975 a ani poplatek za dočasné vynětí těchto pozemků ze ZPF nebyl kvůli chybám správních orgánů od roku 2005 vybírán. Více než 15 let se tedy správní orgány chovaly tak, jako by byly pozemky ze ZPF vyňaty trvale. Toto pochybení přispělo k současnému stavu a není jen chybou žalobcova právního předchůdce (předchozího vlastníka – společnosti MH stavební, spol. s r. o.; dále jen „MH stavební“), že nedošlo k rekultivaci sporných pozemků po ukončení těžby šterkopísků v lokalitě. Zjevně nezákonně postupovaly i správní orgány. Jejich nečinnost vyjevuje str. 6 napadeného rozhodnutí, kde je popsáno, že pozemek parc. č. XB nebyl nikdy součástí navrženého ani skutečného dobývacího prostoru a nikdy pro něj nebyl vydán souhlas s trvalým či dočasným odnětím půdy ze ZPF a nezákonný stav vznikl nelegálním rozšířením okolních pozemků, které byly ze ZPF odňaty. Správní orgány tento desetiletí trvající stav fakticky akceptovaly. Sporné pozemky jsou navíc nyní oploceny, přičemž stavba plotu byla řádně povolena. Řešení půdy na sporných pozemcích není účelné, realizovatelné ani nutné a ani územní plán obce nepočítá s jejich zemědělským využitím.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě citoval vybranou judikaturu týkající se ZPF, zrekapituloval shromážděné podklady a uvedl, že pokud je žalobce hodlá zpochybňovat, nese v tomto směru důkazní břemeno. Uzavřel, že sporné pozemky byly dočasně vyňaty ze ZPF, a tak jde o pozemky jen dočasně neobdělávané. To, že nebyla provedena rekultivace, není trvalým zánikem půdy. Materiální znak ZPF byl prokázán zjištěním o historické existenci zemědělského užití. Splnění formálního znaku vyplývá z evidence sporných pozemků v katastru nemovitostí jako orné půdy. Navrhl zamítnutí žaloby.
5. Žalobce v replice setrval na stanovisku, že sporné pozemky nejsou zemědělsky obhospodařovány, a tak není naplněn materiální prvek ZPF.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 15. 10. 2018 žádost o rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona o ZPF, která se týkala pozemků parc. č. XC, XD, XE, XF (dále jen „ostatní pozemky“) a sporných pozemků.

7. Dne 5. 2. 2019 proběhlo ústní jednání, během kterého městský úřad provedl na sporných pozemcích 4 sondy bagrem do hloubky cca 40-50 cm. V profilu sond byly kromě zeminy nalezeny cihly, kusy betonu a dalšího stavebního materiálu; zastoupeny byly rovněž šterkopísky. Napozemku byly na hromadě navršeny železné materiály, které žalobce vykopal při výsadbě zeleně.
8. Dne 12. 3. 2019 městský úřad rozhodl, že sporné pozemky i ostatní pozemky jsou součástí ZPF. Toto rozhodnutí k odvolání žalobce žalovaný dne 31. 5. 2019 zrušil, neboť městský úřad vycházel jen z údajů v katastru nemovitostí a neposoudil, zda k současnému stavu pozemků došlo zákonně.
9. Městský úřad následně doplnil spis mj. o historické souhlasy s (dočasným) odnětím pozemků ze ZPF pro areál výroby betonových směsí, rozhodnutí o stanovení odvodů za dočasné odnětí půdy ze ZPF, územní rozhodnutí a stavební povolení pro související stavby, rozhodnutí o povolení hornické činnosti a o zrušení dobývacího prostoru.
10. Dne 21. 10. 2019 městský úřad rozhodl, že sporné pozemky jsou součástí ZPF, zatímco ostatní pozemky nikoliv. Vyšel při tom z toho, že aktuální stav nezemědělského využívání sporných pozemků vznikl nezákonně. Toto rozhodnutí k odvolání žalobce žalovaný dne 20. 3. 2020 zrušil, neboť městský úřad závěr o nezákonném vzniku současného stavu prokázal jen částečně. Nezjistil, zda byly ukončeny odvody za dočasné odnětí pozemků ze ZPF a zda byla provedena rekultivace v souladu se schváleným plánem rekultivace. Žalovaný městskému úřadu též uložil, aby pokračoval ve správním řízení zjištěním skutečné výměry sporných pozemků s ohledem na historické změny průběhu hranic.
11. Městský úřad následně doplnil spis o výkazy změn, geometrické plány a informace o úhradách odvodů za dočasné odnětí půdy ze ZPF. Celní úřad pro Středočeský kraj uvedl, že odvody nejsou evidovány, předepisovány ani placeny a povinnost tedy nemohla být ukončena. Finanční úřad pro Středočeský kraj sdělil, že odvody za dočasné odnětí půdy ze ZPF za původní parcelu parc. č. XG byly od roku 1998 do roku 2005 předepisovány společnosti MH stavební, která je hradila.
12. Dne 25. 1. 2021 vydal městský úřad prvostupňové rozhodnutí. V něm uvedl, že na základě žádosti dřívějšího vlastníka vydal Okresní národní výbor Mladá Boleslav dne 19. 6. 1975 pod č. j. Zem/212.4 – 1268/75 souhlas s dočasným vynětím půdy ze ZPF na dobu 14 let (roky 1975-1988), a to za účelem výstavby úpravny těženého kameniva s tím, že má být provedena skrývka ornice o mocnosti 30 cm, které bude použito pro zpětnou rekultivaci. Součástí tohoto rozhodnutí je snímek mapy evidence nemovitostí v měřítku 1:2880; Návrh dobývacího prostoru Veselá, na kterém je vyznačen dobývací prostor a staveniště úpravny. Následně vydal Okresní úřad Mladá Boleslav dne 15. 4. 1998 s odkazem na toto rozhodnutí pod č. j. ŽP-201-1015/98 souhlas s dočasným odnětím půdy ze ZPF do doby provedení zpětné rekultivace. Technická rekultivace louky měla být provedena do 31. 12. 2006, biologická pak do 31. 12. 2008, a to dle plánu rekultivace zpracovaného společností Agroplan Praha s. r. o. (ten je též ve správním spise obsažen). Součástí spisu jsou navazující územní a stavební povolení. S poukazem na rozdělování a slučování pozemků a obnovu katastrálního operátu městský úřad dovodil, že výše uvedená rozhodnutí se vztahují na současný pozemek parc. č. XH, který je v katastru nemovitostí veden jako orná půda. Městský úřad dne 14. 8. 1998 předepsal pod č. j. VŽP 201/1-1250-11/98 odvody za dočasné odnětí půdy na tomto pozemku ze ZPF od roku 1998 do 31. 12. 2008 včetně provedení biologické části rekultivace. Do roku 2005 je platila MH stavební, po převodu kompetence

k vybírání poplatků na celní úřad již poplatky vybírány nebyly. Rekultivace do dnešního dne neproběhla a není sporu o tom, že pozemek není připraven k zemědělskému užívání. Nezákonný stav způsobila MH stavební, která neprovedla požadovanou rekultivaci. Pozemek parc. č. XB je v katastru nemovitostí též veden jako orná půda (v současné podobě vznikl sloučením s pozemkem parc. č. XI v roce 2017). Nebyl nikdy součástí navrženého ani skutečného dobývacího prostoru, na tento pozemek nebyl v průběhu celého řízení o těžbě šterkopísku v lokalitě Veselá vydán souhlas s trvalým či dočasným odnětím půdy ze ZPF ani jiný dokument, který by opravňoval na tomto pozemku jiné využití než zemědělské. Na snímku výše uvedené mapy evidence nemovitostí a návrhu dobývacího prostoru Veselá z roku 1975 je zřejmé, že západní část tohoto pozemku bude součástí dobývacího prostoru, avšak tento snímek byl přílohou výše uvedeného rozhodnutí o dočasném vynětí půdy ze ZPF ze dne 19. 6. 1975, nešlo tedy o odnětí části tohoto pozemku ze ZPF. Nezákonný stav tohoto pozemku vznikl zcela nelegálním rozšířením okolních pozemků, které byly dočasně nebo trvale odňaty ze zemědělského půdního fondu.

13. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém argumentoval obdobně jako v žalobě.
14. Žalovaný dne 5. 5. 2021 vydal napadené rozhodnutí, které vystavěl na zjištění, že sporné pozemky sice není aktuálně možné zemědělsky využívat, avšak k tomuto stavu došlo nezákonným způsobem, neboť pozemky nebyly trvale odňaty ze ZPF a nebyly rekultivovány. K pochybení spočívajícímu v nevybírání odvodů za dočasné odnětí sice došlo, nedopustil se ho však městský úřad, nýbrž správce daně. Navíc žalobce byl jako nový povinný podle § 11 odst. 6 zákona o ochraně ZPF povinen oznámit orgánu ochrany ZPF nabytí vlastnictví sporných pozemků. Ty ostatně žalobce nabyl po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a tak na něj přešla všechna práva a povinnosti, včetně povinnosti provést rekultivaci. Žalobce měl povinnost pozemky užívat v souladu s charakteristikou druhu pozemku. Oplocení pozemků, byť povolené, na zařazení do ZPF nic nemění. Stejně tak není podstatné určení pozemků dle územně plánovací dokumentace. Pokud je návrat pozemků do ZPF neúčelný, má žalobce možnost požádat o odnětí ze ZPF. Žalovaný uzavřel, že bylo doloženo, že sporné pozemky byly součástí ZPF a ke změně stavu došlo nezákonnou cestou.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
16. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.
18. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není žalovaný určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně přímo zákonem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, srov. též usnesení NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. Nad 45/2014-47). Pokud tedy žalobce označí jako žalovaného správní orgán, jemuž toto

postavení dle definice účastenství nenáleží, neznamená to, že by soud měl jednat jako s žalovaným se správním orgánem označeným takto v žalobě. Žalobce disponuje řízením jen v tom směru, že rozhoduje, proti jakému správnímu rozhodnutí podá žalobu. Tím současně určí, komu bude v řízení náležet postavení žalovaného. Žalobci ovšem nad rámec vymezení předmětu řízení v tomto typu řízení nepřisluší, aby určoval osobu, které má náležet postavení žalovaného. Je povinností soudu, aby bez ohledu na to, koho žalobce označil jako žalovaného, jednal v řízení jako s žalovaným s tím, komu toto postavení skutečně náleží, tedy tím, kdo vydal rozhodnutí v posledním stupni. Pokud by soud jednal jako s žalovaným s někým jiným, zatížil by tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004-84, č. 459/2005 Sb. NSS. (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 69, str. 548). Z tohoto důvodu soud nejednal na straně žalované též s městským úřadem, ačkoliv se toho žalobce výslovně domáhal.

Ústní jednání

19. Při ústním jednání dne 9. 5. 2023 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobce zopakoval, že dlouhodobý stav sporných pozemků (absence úrodné zeminy) umocněný nečinností správních orgánů ve věci vybírání poplatků za dočasné vynětí ZPF měl žalovaného vést k závěru, že součástí ZPF nejsou. Žalovaný uvedl, že absence zeminy je důsledkem provedení skrývky. Zařazení sporných pozemků do ZPF vyplývá z podkladových rozhodnutí, u nichž je třeba ctít presumpci správnosti.
20. Při jednání soud provedl důkaz znaleckým posudkem Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v. v. i. ze dne 27. 6. 2022, č. 01/2022 (dále jen „znalecký posudek výzkumného ústavu“), který předložil žalobce a který se vyjadřuje k otázce, zda kvalita zemin nacházejících se na sporných pozemcích odpovídá požadavkům na zeminu, která je součástí ZPF. Posudek dochází k závěru, že půdy na sporných pozemcích jsou uměle vytvořené, nepůvodní (antropozemě). Jedná se o navážky humózních horizontů přes navážky z dřívější doby, kdy byla na pozemcích provozována betonárna. Především díky navážkám zemin lze část ploch připodobnit k zemědělským půdám, ostatní plochy charakter a kvalitu zemědělské půdy nemají. Soud konstatuje, že v tomto směru je znalecký posudek nadbytečným, neboť skutečnost, že v současné době stav sporných pozemků neumožňuje zemědělské využití, není mezi stranami sporná. Avšak na str. 12 se nachází obrázek 11, na kterém jsou zachyceny sporné pozemky v 50. letech 20. století. Na východ od pozemků je viditelné stromořadí, které se na místě zachovalo dodnes. Na západ od něj (tedy i na sporných pozemcích a v jejich okolí) jsou jasně zřetelné zemědělské lány. Tato fotografie tedy svědčí o historickém faktickém užívání sporných pozemků k zemědělské činnosti.

Posouzení žaloby

21. Jelikož žalobce nezpochybnil správnost závěrů o skutkovém stavu zjištěném správními orgány (zejména historické informace o vydaných správních rozhodnutích a jejich vztah ke sporným pozemkům), soud z něj vychází.
22. Podle § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF „[z]emědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není (dále jen „zemědělská půda“).“
23. Podle § 1 odst. 3 zákona o ochraně ZPF „[d]o zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky

s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.“

24. Podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF „[o] tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu.“
25. Podle § 9 odst. 1 věty první zákona o ochraně ZPF „[k] odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle zvláštních právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr.“
26. Podle § 9 odst. 3 zákona o ochraně ZPF „[p]ůdu lze odejmout ze zemědělského půdního fondu trvale nebo dočasně. Dočasně lze půdu odejmout jen v případě, že po ukončení účelu jejího odnětí bude dotčená plocha rekultivována podle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být vrácena do zemědělského půdního fondu.“
27. Podle § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF „[s]ouhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 8 pro záměr vyžadující povolení podle zvláštních právních předpisů je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů. Žadatel je povinen plnit podmínky v něm stanovené ode dne, kdy tato rozhodnutí nabyla právní moci, popřípadě ve lhůtách v nich určených. Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů.“
28. Podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF „[o]soba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto zákonu.“
29. Podle § 11 odst. 6 zákona o ochraně ZPF „[d]ojde-li ke změně v osobě povinného k platbě odvodů, je nový povinný k platbě odvodů povinen oznámit a doložit orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal souhlas s odnětím, a orgánu ochrany zemědělského půdního fondu příslušnému k rozhodnutí o odvodech tuto změnu, a to do 1 měsíce od této změny. Platební povinnost původnímu povinnému k platbě odvodů zaniká, s výjimkou nedoplatků, dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým je povinnost k platbě odvodů uložena novému povinnému. Platnost rozhodnutí o odvodech vydaného původnímu povinnému zaniká tímž dnem jako platební povinnost původnímu povinnému; povinnost zaplacení případného nedoplatku tím není dotčena.“
30. Obdobná právní úprava platila i podle zákona o ochraně ZPF ve znění zákona 10/1993 Sb., tj. v době vydání výše citovaných rozhodnutí z roku 1998, a též podle zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, účinného v době vydání výše citovaného rozhodnutí z roku 1975.
31. Žalobce od počátku poukazoval na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, sp. zn. 6 A 905/94, podle kterého „pro zahrnutí zahrady do [zemědělského půdního fondu] se vyhledávají dva znaky: jednak takový pozemek je a nebo má být zemědělsky obhospodařovaný (znak faktický, materiální) a jednak v evidenci (katastru) nemovitostí je jako zahrada označen (znak právní, formální).“ Jak vyplývá z judikatury NSS (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2020, č.

j. 6 As 172/2020-26), tak soudu zdejšího (srov. rozsudek ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27), vychází z toto rozdělení jak Nejvyšší soud, tak i správní soudy.

32. Nutno však dodat, že výše citovaný rozsudek Vrchního soudu se vztahoval ke kompetenčnímu sporu podle tehdejšího § 8a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, ve kterém, zjednodušeně řečeno, šlo pouze o to, zda pozemek, jehož vydání se žalobce domáhal, má být vydán podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku [srov. jeho § 1 odst. 1 písm. a)], nebo podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Vrchní soud tak vykládal pojem zemědělského půdního fondu v kontextu těchto zákonů a nikoliv samotného zákona o ochraně ZPF. Skutečnost, že v této věci mohlo v minulosti dojít i k neoprávněnému vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, tak nebyla důležitá.
33. V rozsudku ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS, pak NSS v kontextu zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“)¹ uvedl, že: *„Lesní zákon tedy definuje pozemek určený k plnění funkcí lesa **materiálně**. Takový pozemek musí fakticky naplňovat znaky lesního pozemku či jiného pozemku ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) nebo b) lesního zákona. **Skutečnost, že daný pozemek je v katastru nemovitostí formálně veden jako pozemek lesní, resp. jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, nemůže tedy být v dané otázce rozhodující.** Nelze totiž vyloučit situaci, kdy pozemek je v katastru nemovitostí veden chybně jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, přestože fakticky již znaky pozemku určeného k plnění funkcí lesa ve smyslu příslušných ustanovení lesního zákona nenaplní. [...] [P]okud příslušný správní orgán rozhoduje podle § 3 odst. 3 lesního zákona, zda konkrétní pozemek je či není určen k plnění funkcí lesa, **nemůže vycházet pouze ze skutečnosti, jak je takový pozemek veden v katastru nemovitostí.** Musí se naopak zabývat tím, zda tento pozemek naplňuje svou povahou definici pozemku určeného k plnění funkcí lesa podle příslušných ustanovení lesního zákona.“* (zvýraznění doplněno zdejším soudem). NSS upřednostnil materiální hledisko, tedy skutečnou (faktickou) povahu pozemků, neboť údaje obsažené v katastru nemovitostí mohou být chybné.
34. NSS se otázce povahy pozemků určených k plnění funkcí lesa dále věnoval v rozsudku ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46. Zde opět zdůraznil, že *„lesní zákon definuje pozemky určené k plnění funkcí lesa **materiálně** (srovnej jeho § 3 odst. 1 a 2). Klade důraz na přirozený stav a na jeho základě identifikuje znaky pozemku určeného k plnění funkcí lesa po právní stránce. Vzhledem k tomu, že se pozemek jako část zemského povrchu v čase neustále proměňuje, nelze vyloučit, že **následkem faktických proměn, které proběhly v souladu s právem, dojde ke změně jeho právního určení.**“* (srov. bod 38, zvýrazněno zdejším soudem). K tomu následně dodal, že *„pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou [...]. Opačný výklad by byl zcela proti smyslu lesního zákona [...]. Jednoznačně by směřoval i proti obecným právním zásadám, neboť by ve svém důsledku znamenal, že by přiznával ochranu protiprávnímu jednání a stavu, kterého jím bylo docíleno.“* (srov. bod 49 a též literaturu v něm citovanou). Skutečnost, že pozemek stěžovatelky byl v tomto případě v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha, tedy nebyla významná. NSS ale rovněž odmítl vzít v úvahu to, že lesní porost byl neoprávněně vykácen neznámými

¹ Judikaturu vztahující se k § 3 odst. 3 lesního zákona lze přiměřeně aplikovat i na řízení podle § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF, neboť jsou si obsahově velmi podobná a v obou případech příslušné orgány v pochybnostech závazně určují, zda ohledně toho kterého pozemku jsou naplněny zákonné znaky definující pozemky určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 1 a 2 lesního zákona), resp. ZPF (§ 1 odst. 2 a 3 zákona o ochraně ZPF). Oba zákony mají též obdobný účel (srov. § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF a § 1 lesního zákona).

osobami. Vyšel proto ze znaleckého posudku, který zachycoval rozsah kácení a následný stav lesního porostu. Rozhodná pro určení, že se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa, tak stále byla materiální stránka, nicméně NSS současně uznal, že nezákonné faktické změny nemohou mít na právní režim pozemku vliv. Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 2673/17, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, a v odůvodnění potvrdil názor NSS, že *„pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou.“*

35. Řízením podle § 3 odst. 3 lesního zákona se NSS zabýval též v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, č. 3663/2018 Sb. NSS. Zde došel k závěru, že *„[u]rčovací pravomoc orgánu ochrany lesa naopak neslouží k tomu, aby tento správní orgán kdykoliv, ať již na žádost či z moci úřední, vyňal z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa pozemek, který do ní dosud náležel a náležet měl. Takové změny lze dosáhnout toliko rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. lesního zákona). Rozhodnutí ‚v pochybnostech‘ je deklaratorním rozhodnutím, jehož účelem je autoritativní konstatování stavu jaký je a má být, nikoliv měnit dosavadní faktický či právní stav pozemků. Rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona přitom není pouze deklarací stavu de facto, ale také de iure. Deklaratorní rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona tedy přichází v úvahu tam, kde se buď neví, zda předmětné pozemky někdy v minulosti byly určeny k plnění funkce lesa či nikoliv, případně zda byly či nebyly později z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vyňaty. Není možné vydat rozhodnutí podle citovaného ustanovení v případech, kdy je nesporné, že pozemky byly určeny k plnění funkce lesa, nikdy z této kategorie nebyly řádně vyňaty, a pouze jejich faktický stav neodpovídá stavu právnímu.“* NSS dodal, že *„[o]pačný závěr by vedl k otevření možnosti dosáhnout vynětí libovolných pozemků z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa jejich ‚pouhým‘ faktickým užíváním k jinému účelu, lhotejno zda v souladu či v rozporu s požadavky právního řádu (například protiprávní vymýcení lesa majitelem pozemku, které by bylo následně ‚zhojeno‘ vyvoláním určovacího řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona s tím, že se již nejedná o les). Takový výsledek by přitom byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako ‚národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí‘ (§ 1 lesního zákona).“* K dřívější judikatuře NSS podotkl, že *„[v rozsudku č. j. 5 As 94/2008-44] vyslovený závěr, že orgán ochrany lesa nemůže při rozhodování podle § 3 odst. 3 lesního zákona vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená a priori právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa. Nejvyšší správní soud v tehdejší rozsudku pouze konstatoval, že je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou.“* Připustil tak, že *„[z]jištění skutkového stavu věci by v jistých případech skutečně mohlo překlenout nesoulad či případnou chybu formálního údaje v evidenci katastru nemovitostí ve smyslu citované judikatury.“* Lze tak konstatovat, že NSS zde jen jinými slovy zopakoval totéž, co již vyplynulo z předchozího rozsudku č. j. 9 As 246/2016-46, tj. že změny právního režimu pozemku lze dosáhnout jen zákonem předpokládanými způsoby, nikoliv jeho faktickou nezákonnou změnou a následným deklaratorním řízením.
36. Na základě výše popsané judikatury, ke které se v rozsudku č. j. 6 As 172/2020-26 NSS přihlásil právě i v kontextu ZPF, tak lze jednoznačně říci, že formální stav evidence pozemku v katastru nemovitostí nemůže být jediným kritériem pro určení, zda je součástí ZPF. Takový závěr by ostatně prakticky vylučoval, aby se řízení podle § 1 odst. 4 zákona ochrany ZPF kdy konalo, neboť o právním režimu pozemku by nikdy nevznikly pochybnosti, resp. by se daly vyřešit jednoduchým nahlédnutím do katastru. Judikatura však

uznává též výjimku, kterou tvoří případy, kdy k faktické změně pozemku došlo nezákonnou cestou, tj. porušením povinností plynoucích ze zákona o ochraně ZPF, zejména porušením zákazu užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu k odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, pokud je takový souhlas zákonem vyžadován [viz § 3 odst. 1 písm. c) a § 9 odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF], či nevhodným hospodařením [viz ostatní případy uvedené v § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF]. Podstatným argumentem je tu princip, že nelze poskytovat ochranu nezákonnému jednání. I v takovém případě je ale nezbytným předpokladem pro tento závěr, že pozemek alespoň v minulosti skutečně součástí zemědělského půdního fondu byl. Tato skutečnost musí být prokázána (např. znaleckým posudkem, jako tomu bylo v rozsudku NSS ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016-46), anebo nesporná (srov. bod 37 rozsudku NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61). Odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav v tomto směru leží na správním orgánu. Deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu. Jeho výsledkem tak nemůže být zamítnutí žádosti, nýbrž pouze určení, že pozemek je, anebo není součástí zemědělského půdního fondu.

37. V projednávané věci žalobce ohledně materiálního prvku ZPF nenamítá, že by k zemědělskému využívání pozemků *nikdy* nedocházelo (takové případné námitce by ostatně soud vzhledem k historickým fotografiím polí obsaženým ve znaleckém posudku výzkumného ústavu ani nemohl přisvědčit), tvrdí pouze to, že sporné pozemky nejsou k zemědělským účelům využívány *desítky let*, a to v souvislosti s těžební a průmyslovou činností v areálu od roku 1975. Žalobce má za to, že takto dlouhé období bez zemědělského využití zakládá trvalé odnětí pozemků ze ZPF, neboť z jeho subjektivního pohledu vlastníka, který sporné pozemky nabyl v roce 2016, jde o takové užívání *odnepaměti*. Mezi stranami není sporné, že aktuálně sporné pozemky zemědělsky využitelné nejsou, a to s ohledem na absenci humusové vrstvy půdy a přítomnost stavebních sutí a jiných nevhodných materiálů v ní.
38. Z výše citované právní úpravy a judikatury však nevyplývá, že by délka nezemědělského užívání měla vliv na skutečnost, zda pozemky jsou, či nejsou součástí ZPF. V daném případě je podstatné toliko to, zda ke změně stavu sporných pozemků ze zemědělsky využívaných do stavu, kdy je takové využití nemyslitelné, došlo po právu. Správní orgány dospěly k závěru, že tomu tak není, neboť pozemek parc. č. XH byl ze ZPF odňat pouze dočasně a po skončení doby vynětí nebyla provedena rekultivace na louku, která byla příslušnými rozhodnutími předepsána. Pozemek parc. č. XB pak nikdy nebyl ze ZPF odňat ani trvale ani dočasně (přinejlepším byla část tohoto pozemku odňata dočasně v roce 1975 stejným rozhodnutím jako pozemek parc. č. XH), a jeho nezemědělské využití tedy nikdy nebylo povoleno.
39. Žalobce nikterak nezpochybnil správnost těchto skutkových zjištění správních orgánů, brojil toliko proti jejich právní interpretaci a důsledkům vůči jeho osobě, neboť on osobně nic nezavinil a byly to právě správní orgány, které po dlouhou dobu tolerovaly protiprávní stav a nevybíraly odvody za dočasné odnětí ze ZPF. Soud konstatuje, že právní závěry správních orgánů jsou správné. Pozemky ze ZPF odňaty legální cestou nebyly, a tak jsou nadále jeho součástí a žalobce jakožto jejich aktuální vlastník musí nést důsledky tohoto jejich statutu. Při nabytí pozemků měl žalobce možnost si jejich charakter důkladně prověřit (i s ohledem na tehdejší zápisy v katastru nemovitostí) a případně si domnělý stav nabývaných věcí ošetřit ve smlouvě s původním vlastníkem. Neučinil-li tak, musí nést

důsledky pochybení svých právních předchůdců žalobce jakožto aktuální vlastník².

40. V této souvislosti soud připomíná, že souhlas s odnětím ze ZPF a navazující povolení mají charakter *in rem* a vztahují se k pozemku, nikoliv k osobě vlastníka.
41. Na věci nic nemění ani období nevybírání poplatků za dočasné odnětí půdy ze ZPF. Soud nepopírá, že pochybení správních orgánů veřejné moci (ať již situaci zapříčinily orgány ochrany ZPF nebo správce daně) mohlo na straně žalobce vyvolat jisté očekávání, to však nemůže – jak již bylo řečeno – mít vliv na charakter sporných pozemků jako takový. Jisté důsledky to může mít teoreticky jen ve vztahu k samotnému placení těchto odvodů (v úvahu připadá prekluze a oprávněnost případného předsání úroků), nebo ve vztahu ke správnímu trestání některého z přestupků na úseku ZPF (materiální stránka přestupku). To však není předmětem tohoto řízení.
42. Konečně ani okolnosti tvrzené v závěru žaloby (povolené oplocení pozemků, územní plán nepočítající se zemědělským využitím, neúčelnost nápravy současného stavu) nemá – jak správně uvedl žalovaný – na posouzení charakteru sporných pozemků vliv, neboť zemědělskému využití oplocení nebrání (viz výše uvedená citace § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ze kterého vyplývá možnost obhospodařovat pozemky v ZPF též jako zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty atp., čemuž oplocení nikterak nepřekáží). Územně plánovací dokumentace pak není pro zařazení pozemků do ZPF nikterak určující. Účelnost či ekonomická výhodnost dodržování zákona o ochraně ZPF pro vlastníka sporných pozemků není a nemůže být kritériem pro posuzování charakteru sporných pozemků, neboť je ve hře veřejný zájem na ochraně půdy jakožto přírodního bohatství naší země, nenahraditelného výrobního prostředku umožňujícího zemědělskou výrobu a jedné z hlavních složek životního prostředí (srov. § 1 odst. 1 větu první zákona o ochraně ZPF).
43. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že náhradu nákladů nepřiznal ani žalobci, který ve věci nebyl úspěšný, ani žalovanému, kterému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

² Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (vyhlášeno pod č. 2/1993 Sb.) „[v]lastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. května 2023

Mgr. Jan Čížek, v.r.
předseda senátu