



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Mazůrek - trans s.r.o.**, IČO 29236282
sídlem Starovičky 279, 691 68 Starovičky
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Klimo
sídlem Sukova 49/4, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021, č. j. JMK 97461/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 28. 6. 2021, č. j. JMK 97461/2021, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Martina Klima, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhá zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hustopeče, odboru životního prostředí, který uznal žalobce vinným tím, že užíval zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez platného souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu na pozemku parc. č. X v k. ú. S. od roku 2010 nejméně do 25. 1. 2019 a na pozemku parc. č. XA v k. ú. S. od roku 2018 nejméně do 25. 1. 2019, jako odstavnou plochu pro nákladní automobily. Na pozemcích došlo k navezení kameniva (makadamu) a plocha pozemků byla zhutněna. Plocha dotčených pozemků byla využívána k parkování nákladních aut ve vlastnictví fyzické osoby V. M., X, společníka žalobce. Za spáchání výše uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.270.000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. Podle žalobce byla pokuta uložena ve zjevně nepřiměřené výši a domáhá se proto snížení uložené pokuty v zákonných mezích. Výslovně napadl výrok o uložení pokuty. Žalobce nesouhlasí se závěrem o uložení pokuty na spodní hranici a její přiměřenosti. Odkázal na to, že spodní hranice pokuty není stanovena, a namítl, že postup při stanovení pokuty za použití § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a rozsudků Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 41 A 3/2017 a Nejvyššího správní soudu ve věci sp. zn. 8 As 22/2018 není relevantní a nevidí důvod, proč by měla akceptovat pokutu vypočtenou správním orgánem bezdůvodně jako odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, a proč by automaticky měly být dotčené pozemky trvale vyňaty z režimu ochrany zemědělské půdy, protože nadále zůstávají ornou půdou a nejsou znehodnoceny. Podle žalobce správní orgán použil bez řádného odůvodnění i tzv. „koeficient navýšení“ a svévolně zvýšil o tento koeficient výpočty odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu o částku celkem ve výši 1.015.885,76 Kč, navíc k použití koeficientu došlo v rozporu s územním plánem obce Starovičky a správní orgán ve svém správním uvážení při stanovení pokuty nepřipustil ani možnost dočasnosti. Podle žalobce správní orgán nevzal vůbec v úvahu ekonomické dopady jím stanovené výše pokuty. V žalobě odkázal na hospodářský výsledek za rok 2019 s tím, že pokuta bude představovat ztrátu, která je navíc narozdíl od odvodu za odnětí půdy ze ZPF daňově neuznatelným nákladem. S ohledem na související daňovou povinnost bude uložená pokuta vést k ukončení činnosti společnosti a její likvidaci se všemi důsledky na zaměstnance a státní rozpočet. Závěrem k této části žaloby zdůraznil, že použití koeficientu 5 je nepřijatelné. Takový koeficient se použije v případech, kdy není k dispozici územní plán, což ale není případ obce Starovičky. Došlo tak k neoprávněnému navýšení sankce, zemědělská půda nebyla zcizena ani znehodnocena, zemědělský půdní fond bude uveden do původního stavu a nejedná se tedy o trvalé vyjmutí. K likvidačnímu charakteru pokuty odkázal žalobce na nouzový stav v souvislosti s pandemií SARS-CoV-2 s tím, že v jeho důsledku se čistý obrat žalobce za rok 2020 propadl o 37 %, musel být snížen počet zaměstnanců a na úrovni provozního výsledku hospodaření k 31. 12. 2020 dosáhl ztrátu ve výši 225 000 Kč, výsledek hospodaření za účetní období představoval ztrátu ve výši 98 000 Kč.

3. V další části žaloby brojil žalobce proti porušení základních principů ukládání trestu, jak byly specifikovány Nejvyšším správním soudem, a zdůraznil moderační právo soudu. Znovu zopakoval, že uložená pokuta je pro něj likvidační. Odkázal příkladmo na oblast ochrany hospodářské soutěže, kde vydal Evropský sbor pro ochranu osobních údajů dokument s názvem *Pokyny k uplatňování a stanovování správních pokut pro účely nařízení 2016/679*, kde je stanovena maximální možná výše pokuty ve výši 4 % celkového ročního obrátu pachatele. Žalobce na tomto místě zdůrazňuje, že jemu uložená pokuta představuje 400 % jeho celkového ročního obrátu a je tak zcela zjevně nezákonná, nepřiměřená a pro žalobce likvidační. Zdůraznil, že je zájmem státu, aby ekonomický subjekt uloženou sankci tzv. přežil, nadále generoval zisk a zaměstnával osoby, neboť tato jeho činnost je z pohledu fungování státu jako celku zcela klíčová.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

4. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný k důvodům, které vedly k vydání napadeného rozhodnutí, odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. V případě jednotlivých žalobních bodů se vyjádřil zejména k tvrzené likvidační výši pokuty s tím, že údaje o pandemii SARS-CoV-2 a jejím dopadu na hospodaření žalobce nemají vliv na posouzení jednání žalobce a jeho důsledky. Žalobcem odkazované pokyny pro účely nařízení č. 2016/679 jednak dopadají na zcela jiný chráněný zájem, a navíc pasáž o maximální možné výši pokuty „*ve výši 4 % celkového ročního obrátu pachatele*“ vůbec neobsahují. Za účelovou označil argumentaci ohledně zájmu státu na zachování existence ekonomického subjektu, pomíjející zájem státu na jiných veřejných zájmech, v tomto případě zájem na ochraně zemědělské prvovýroby a životního prostředí.
5. V replice k vyjádření žalovaného předně žalobce uvedl, že vyjádření postrádá jakoukoliv věcnou argumentaci a není postaveno na reálném základu. Podle žalobce totiž nedošlo k trvalému poškození půdního povrchu ve smyslu jím v replice formulované definice. Mechanické přemístění svrchní vrstvy půdy, které žalobce nepopírá, na okraj pozemku nemohlo způsobit nevratné poškození půdy. K tomu doložil fotodokumentaci pozemku a přemístěné půdy. Dále uvedl, že přemístěná půda je již porostlá stejně tak, jako nepřemístěné části půdy, a i z tohoto důvodu má žalobce za to, že nemohlo dojít k nevratnému poškození. Logikou žalovaného by považoval za sankci přiměřenou za předpokladu, že by tuto zeminu z místa zcela odvezl a znehodnotil či pozemek nevratným způsobem změnil. K navrácení do původního stavu by mohlo dojít nahrnutím zeminy zpět na původní plochu a k obnovení funkce by nebylo třeba žádného biologického či chemického ošetření tak, jak je předpokládáno u výše citovaného pojmu nevratného poškození. Dále se vyjádřil k likvidačnímu charakteru uložené sankce ve výši více než 400 % obrátu žalobce a alternativně navrhl, aby soud provedl moderaci pokuty. Opětovně v této souvislosti zdůraznil zájem státu na zachování ekonomické existence žalobce a namítl nutnost prosazovat ochranu všech zájmů států v rámci zásady proporcionality a zákonnosti. V závěrečném bodu uvedl, že ačkoliv je uvedený pozemek evidován jako orná půda, tak k takovému účelu nikdy nebyl užíván.

IV. Posouzení věci

6. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho

vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání za podmínek § 51 s. ř. s.

K přiměřenosti pokuty

7. Na prvním místě se soud zabýval námitkou, že pokuta byla stanovena ve zjevně nepřiměřené výši. S přiměřeností výše pokuty souvisí primárně vztah odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a pokuty za přestupek.
8. Správní orgány jako výchozí bod pro stanovení sankce určily částku odvodu za odnětí ze zemědělského půdního fondu. S ohledem na odlišný charakter odvodu a sankce za přestupek je nicméně jejich pochybením, pokud sankci určí čistě na základě tohoto výpočtu. Naopak se ale nejeví toto východisko jako zcela nelogické, nepřiměřené či jinak vybočující z mezí správního uvážení za předpokladu, že se jedná toliko o výchozí bod, který navíc má vypovídací hodnotu ohledně závažnosti a délky trvání přestupku. Fakt, že se v případě částky teoretického odvodu jedná o *východisko*, se promítá do toho, že nelze mechanicky ztotožnit částku případného odvodu a výši pokuty. Pokutu za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu totiž nelze zaměňovat za odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.
9. Podle § 11b odst. 1 věta první zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se odvody za zemědělskou půdu trvale odňatou ze zemědělského půdního fondu platí *jednorázově* (a to na základě souhlasu orgánu zemědělského půdního fondu o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu výhradně na žádost – viz § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Naproti tomu uložení pokuty za spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nedochází k (trvalému) odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – tato půda je stále součástí zemědělského půdního fondu a v případě, že pachatel pokračuje v páchání uvedeného přestupku i po uložení pokuty, je správní orgán oprávněn (povinen) uložit mu *další* pokutu za „nový“ přestupek spočívající fakticky v udržování protiprávního stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 40/2007-61 ze dne 8.11.2007).
10. Správní orgán má povinnost při stanovení výše pokuty postupovat v souladu s § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle něhož při určování výměry trestu (výše pokuty) přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
11. Výše uložené pokuty tak musí reflektovat relevantní skutkové okolnosti spáchání přestupku – v posuzované věci přitom mezi takové skutkové okolnosti bude jistě patřit celková rozloha odňatých ploch, možnost využití pozemků dle územního plánu a možnost jejich skutečného využití či třída ochrany půdy. S ohledem na skutečnost, že se jedná o trvající přestupek spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu však musí správní orgán vycházet i z délky, po kterou je protiprávní stav udržován, a zároveň z toho, že žalovaný je primárně povinen odstranit závadný stav, tj. buď nadále nepokračovat v záboru půdy nebo zajistit její odnětí ze zemědělského půdního fondu a uhradit příslušný odvod.
12. Pokuta tak má přestupce primárně motivovat k odstranění závadného stavu a ne nahrazovat jeho povinnost zaplatit odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

13. Právě na základě zhodnocení (zejména) uvedených skutečností by správní orgán měl stanovit výši pokuty. Pokud přitom jako vodítko použije i možnou výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nemá zdejší soud takovému postupu co vytknout, naopak se mu v daném kontextu jeví jako způsobilý ke stanovení „férové“ pokuty.
14. Uvedené však neznamená, že přiměřená je (vždy) pokuta blízká se výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu; takový závěr s ohledem na skutečnost, že pokuta za přestupek nezabavuje žalobce povinnosti požádat o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a uhradit odpovídající odvod a současně může být při udržování protiprávního stavu pokuta ukládána i opakovaně, nemůže obstát.
15. Vedle samotné doby protiprávního odnětí půdy by správní orgán měl vzít v potaz také udržování protiprávního stavu i po předchozím uložení sankce; pokud tedy pachatel bude protiprávní stav udržovat i po uložení pokuty, bude to jistě důvod pro zohlednění této skutečnosti při výměře sankce v jeho neprospěch. S ohledem na sankční charakter pokuty a možnost jejího opětovného uložení nelze akceptovat představu, že by pokuta *en bloc* měla dosahovat výše (definitivního) odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nebo jako v nyní posuzované věci dokonce první pokuta tento odvod přesahovat. Zdejší soud nicméně *a priori* nemůže vyloučit situace, kdy s ohledem na dlouhotrvající protiprávní stav v kombinaci s některým uložením pokuty mohou pokuty jak jednotlivě, tak ve svém souhrnu výši odvodu dokonce přesáhnout.
16. Pokud jde o konkrétní, nyní projednávanou věc, tak se odvodnění výše pokuty dle kritérií § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky věnoval především správní orgán prvního stupně. Na str. 12 a 13 svého rozhodnutí shrnul své závěry k povaze a závažnosti přestupku, dále přitěžující a polehčující okolnosti, aby nakonec mechanicky stanovil pokutu ve výši odvodů za odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu.
17. Jak již plyne ze shora uvedeného, mechanické převzetí výpočtu odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu do výše pokuty považuje soud za neakceptovatelné. Správní orgán prvního stupně sice shrnul kritéria dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a přitěžující a polehčující okolnosti, které shledal, nicméně nijak je vztahu k výši sankce nehodnotil a nezohlednil. Pokud by tato pasáž v rozhodnutí nebyla, výsledek by byl zjevně stejný. Navíc je zjevné, že jako přitěžující hodnotil správní orgán prvního stupně okolnosti, které vzal zároveň za znaky jednání, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku, a opakovaně přihlížel k délce jednání žalobce jako k přitěžující okolnosti a zároveň ji hodnotil v rámci závažnosti přestupku.
18. Dále se soud v souvislosti s přiměřeností sankce zabýval námitkou, že pokuta nebyla žalobci uložena na spodní hranici zákonné sazby.
19. Žalobci byla uložena pokuta dle § 20a odst. 3 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, dle kterého lze uložit pokutu za přestupek do výše 10 000 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 1 269 857 Kč, tj. ve výši cca 12,7 % maximální možné částky pokuty, kterou by bylo možné žalobci uložit. V tomto směru lze jistě konstatovat, že pokuta byla žalobci uložena u spodní hranice zákonné sazby. Nicméně takový závěr je určitým způsobem zjednodušující.
20. Pokuta byla žalobci uložena za odnětí celkem 2.975 m² a z napadeného rozhodnutí nijak neplyne, jak posuzovaly správní orgány přiměřenost pokuty ve vztahu k celkové odňaté ploše. V absolutní rovině lze jistě shledat, že výše pokuty se pohybuje u spodní hranice

zákonného rozpětí, nicméně při hodnocení přiměřenosti uložené sankce je potřeba zohledňovat i otázku velikosti plochy zabrané půdy, délku trvání přestupku, zda se jedná o první nebo opakované porušení zákona a další otázky, které samozřejmě v konečném důsledku rozhodují o přiměřenosti poměru sankce k její absolutní výši.

21. Z obou rozhodnutí správních orgánů plyne, že výši pokuty odvozovaly od výše odvodu v podstatě v poměru 1:1, tedy uložená pokuta v prvostupňovém rozhodnutí odpovídala výši (jednorázového) odvodu za *trvalé* odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Již v této otázce je ale rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, protože nijak blíže nevysvětluje, proč nedošlo ke snížení výše pokuty ve chvíli, kdy žalovaný shledal pochybení správního orgánu prvního stupně při výpočtu výše odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Jediným žalovaným uváděným důvodem je společenská nebezpečnost a nezodpovědné chování žalobce, které ale bylo stejné již při prvním uložení pokuty správním orgánem prvního stupně. Zatímco správní orgán prvního stupně vypočetl částku teoretického odvodu na 1 269 857 Kč a pokutu uložil ve výši 1 270 000 Kč (tedy 100 % odvodu po zaokrouhlení na celé tisíce), tak žalovaný dospěl k závěru, že výše odvodu by činila částku 1.137.863,4 Kč, ale pokutu ponechal ve výši 1 270 00 Kč, tedy cca ve výši 112 % odvodu. Při akceptaci názoru žalovaného, že výše pokuty správně odpovídá výši odvodu, neshledává soud v napadeném rozhodnutí žádné důvody, které vedly žalovaného k faktickému zvýšení sankce o 12 %.
22. Žalovaný tak sice formálně dodržel § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého *Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného*, nicméně materiálně fakticky zpřísnil trest, když jednoznačně konstatoval, že důvody, které vedly k vyměření sankce byly chybné, ale zároveň neuvedl žádné nové skutečnosti, které ho vedly k závěru o vhodnosti ponechat sankci ve stejné výši.
23. Třetí námitkou, která souvisela s přiměřeností pokuty, byla námitka nesprávného hodnocení ekonomických dopadů sankce na žalobce. Žalobce namítal, že jemu uložená pokuta je pro něj likvidační.
24. Soud musí předem zdůraznit, že samotná skutečnost, že přestupce nedosahuje ekonomických výsledků takových, které by mu samy o sobě umožňovaly úhradu pokuty, neznamená, že by mu automaticky měla být ukládána pokuta v takové výši, kterou bude schopen bez větších obtíží s ohledem na deklarované hospodářské výsledky uhradit. Takový přístup by znamenal absolutní vyprázdnění možnosti ukládání pokut ve vyšších částkách. Zároveň by takový přístup představoval i rezignaci na poměřování zájmů státu, kdy na jedné straně stojí bezpochyby zájem na zachování ekonomické podstaty přestupců, ale na druhé straně stojí ochrana veřejných zájmů, které jsou chráněny jednotlivými veřejnoprávními předpisy a jejichž význam (a důraz na jejich ochraně) je představován i horními hranicemi pokut, které jsou ukládány za přestupky narušující tyto zákonem chráněné zájmy.
25. Zároveň ale odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže obstát, neboť žalovaný fakticky rezignoval na zkoumání likvidačního charakteru pokuty. Soud souhlasí se žalovaným v tom, že při posuzování otázky likvidačního charakteru sankce je významným interpretačním vodítkem usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-13. Nicméně žalovaný z něj dovodil velmi zjednodušující závěry. Smyslem citovaného usnesení je zakotvení povinnosti posuzovat likvidační charakter pokuty i na případy, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu

hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Zkoumání likvidačního potenciálu pokuty má být proto pravidlem ve všech případech.

26. Za likvidační rozšířený senát označil takovou pokutu, „*která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.*“ Nejvyšší správní soud pokračovat, že „*[t]o samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.*“
27. Žalovaný má pravdu, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu připustil i možnost ukládání likvidačních pokut, když uvedl: „*[p]ro úplnost rozšířený senát dodává, že výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby. Přitom je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. V této souvislosti lze zmínit nový návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který Ministerstvo spravedlnosti předložilo do meziresortního připomínkového řízení a který v § 14 odst. 1 soudu ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédl mimo jiné „k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů“ a také „k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby, jakož i důsledkům, které může mít uložení trestu na třetí osoby“. Přesto tento návrh zákona obsahuje vedle peněžitého trestu a trestu zákazu činnosti také trest propadnutí majetku a dokonce trest zrušení právnické osoby, vychází tedy z toho, že i takové „likvidační“ sankce je nutno považovat za přiměřené v případech, kdy účelu trestu nemůže být dosaženo mírnějšími prostředky. Za situace, kdy obdobný návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob v České republice prozatím neuspěl (viz sněmovní tisk 745 – zamítnutý Poslaneckou sněmovnou PČR ve volebním období 2002–2006 – www.psp.cz) a nový návrh, jak již bylo řečeno, se nachází teprve ve stadiu meziresortního připomínkového řízení. Je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právnickým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnická osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy*

požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“

28. Likvidační charakter pokuty v případě právnických osob rozšířený senát Nejvyššího správního soudu připustil za velmi přísných podmínek, a to, že taková sankce je ukládána a) spíše ojediněle, b) za mimořádných okolností, c) právnické osobě; krom toho 1) musí jít o sankci za zvlášť závažný správní delikt, nebo za opakované páčání závažných deliktů a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, a 2) musí existovat velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.
29. Splněním uvedených podmínek se žalovaný prakticky vůbec nezabýval, ačkoliv likvidační charakter pokuty žalobce v odvolání výslovně namítl.
30. Za důvody, proč žalovaný nemusel zkoumat, zda se v případě žalobce jedná o likvidační sankci, považoval žalovaný předchozí upozornění žalobce (rok 2016) na užívání pozemků bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu, pokračování v páčání přestupku a rozšíření zabrané půdy a skrytku a uložení ornice (které mimochodem považoval správní orgán prvního stupně za polehčující okolnosti). Dále uvedl, že v případě postupu v souladu se zákonem by na odvodech musel platit žalobce zhruba stejnou částku, kterou nyní představuje pokuta, tudíž by pro něj byl likvidační i odvod za odnětí půdy a záměr by nemohl realizovat. Podle žalovaného *„[p]okud tedy odvolatel hodlal zemědělské pozemky takovým způsobem znehodnotit, měl počítat s náklady v této výši, ať už se jedná o odvody, nebo o pokutu.“* Konstatoval, že zákazem likvidačních pokut nemůže být chráněna činnost, která sama o sobě naplňuje skutkovou podstatu přestupku, případně pokud by uložení nižšího trestu znamenalo ztrátu smyslu vedení přestupkového řízení jako takového, a uložení nižší pokuty by bylo v rozporu s veřejným zájmem. Zdůraznil, že žalobce podnikal prostřednictvím nelegálního zasypání orné půdy, a proto by bylo o to více nelogické zabývat se ochranou podnikatelské činnosti odvolatele.
31. Ke splnění podmínek dle usnesení rozšířeného senátu uvedl: *“Jedná se totiž o zvlášť závažný delikt, kdy odvolatel nenávratně znehodnotil zemědělskou půdu o hodnotě přesahující 1.000.000 Kč, a činil tak i po upozornění správního orgánu, aby od svého konání upustil. Zároveň neexistuje žádný významný důvod, proč by měl mít správní orgán zájem na zachování podnikatelské činnosti obviněného, který ze svého protiprávního jednání při svém podnikání těžil. V tomto případě je uložena pokuta v souladu s veřejným pořádkem a je zcela přiměřená.“*
32. Podle názoru zdejšího soudu žalovaný žádným způsobem neobjasnil, v čem spatřuje naplnění podmínek pro uložení likvidační pokuty tak, jak je uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.
33. Zdejšímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že pokuty ve výši odvodů jsou aprobovány žalovaným nikoliv ojediněle, přičemž shora uvedené vyjádření žalovaného v napadeném rozhodnutí nijak nesvědčí o tom, že by ukládání pokut, které mohou vést k likvidaci přestupce, chtěl přistupovat *spíše ojediněle*. Zároveň nepojmenoval žádné *mimořádné okolnosti*, které v nyní projednávané věci svědčí pro uložení pokuty, která může vést k likvidaci žalobce. Zábor orné půdy bez jejího odnětí ze zemědělského půdního fondu jistě nelze považovat za zákonný, na druhou stranu to i s ohledem na to, kolik podobných

případů ve své praxi soud řeší, automaticky neznamená, že se jedná o mimořádnou okolnost. O to více by měly být jasné pojmenovány okolnosti, proč je podle žalovaného možné uložit pokutu i v případně likvidační výši. Zároveň žalovaný ani nijak blíže nevysvětlil, proč považuje zábor cca 0,3 ha orné půdy v přímé návaznosti na zastavěné území obce za *zvlášť závažný správní delikt*. Soud nijak nezpochybňuje, že se jedná o delikt závažný, ale v čem konkrétně spočívá zvýšená nebezpečnost, aby jej bylo možné považovat za zvlášť závažný při zohlednění skutkové situace, to z napadeného rozhodnutí není patrné. A konečně se žalovaný řádně nevyjádřil k podmínce, která musí být splněna kumulativně se závažností dotčení veřejného zájmu, a to, zda a jaký zde existuje *velmi silný veřejný zájem* na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila. Soud chápe, že žalovaný nemá zájem na tom, aby žalobce podnikal na nelegálně odňaté půdě. Tento stav však není neodstranitelný např. prostřednictvím úhrady odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Nicméně likvidace právnické osoby prostřednictvím sankce je až to úplně poslední řešení a stát ji má akceptovat pouze v případě, že velmi silný zájem státu na ukončení činnosti přestupce převažuje nad výhodami, které vyplývají ze zachování jeho existence. K tomu určitě nepostačuje závěr správního orgánu, že jemu nejsou známe důvody, aby z pohledu orgánu, který řeší pokutu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, nadále zůstala zachována podnikatelská činnost žalobce. Žalobce je jistě zaměstnavatel, který poskytuje práci dalším lidem, a dopad na tuto činnost žalovaný nehodnotil. Správní orgán se měl zabývat např. i tím, zda žalobce plní své daňové a jiné povinnosti, zda jeho činnost ohrožovala další subjekty a veřejné zájmy, a především, zda pokuta uložená v jiné výši by mohla žalobce motivovat k odstranění závadného stavu. Samotná likvidace žalobce prostřednictvím uložené pokuty, kterou nebude schopen uhradit, ochraně veřejného zájmu nic nepřinese. Žalovaný zároveň neposoudil dopady likvidace žalobce do jiných zájmů státu a nepoměřil je s váhou nyní narušeného veřejného zájmu. Jinými slovy, při hodnocení přiměřenosti pokuty nelze odhlédnout od majetkových poměrů přestupce. Je možné, že i při zhodnocení všech zákonných kritérií pro stanovení sankce bude na místě uložit sankci vyšší, případně i v částce, kterou bude přestupce považovat za likvidační, ale v rozhodnutích o přestupku musí být jasné zdůvodněno, co všechno a jak bylo při stanovení sankce hodnoceno a jak se správní orgány vypořádaly s možným likvidačním charakterem sankce vzhledem k majetkovým poměrům přestupce.

34. Vypořádání související odvolací námitky žalobce je sice obsahově bohaté, ale fakticky se samotnou námitkou vůbec nezabývá a působí tak, že pro žalovaného není podstatné, zda je pokuta pro žalobce likvidační nebo není. Takový přístup je ale zásadně v rozporu s citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu.
35. S ohledem na shora uvedené se soud nezabýval námitkami žalobce stran dopadu pandemie SARS-Cov-9 a opatření státu v souvislosti na hospodaření žalobce, neboť celou pokutu shledal soud jako nepřezkoumatelně stanovenou. Hodnocení dílčích dopadů pokuty a skutkové situace spojené s pandemií na podnikání žalobce je nyní nadbytečné a žalovaný se těmito otázkami bude zabývat při opětovném hodnocení pokuty na základě výše uvedeného.

K ostatním námitkám

36. Dále se soud zabýval námitkami souvisejícími s užitím právní úpravy odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stanovení výše pokuty. V této souvislosti nicméně odkazuje především na shora uvedené ve vztahu k přiměřenosti pokuty.

K použití postupu dle § 9 zákona o zemědělském půdním fondu pro učení výše pokuty

37. Soud souhlasí se správními orgány v tom, že výše odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu by měla být jedním z vodítek, které mohou vést ke konečnému stanovení sankce. Zároveň ale není možné, aby se kritéria pro stavení odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu staly jediným nástrojem pro stanovení sankce. Sankce za přestupek totiž nemá a nemůže nahrazovat odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. To jasně plyne už z toho, že ani zaplacením pokuty nejsou pozemky ze zemědělského půdního fondu odňaty, rozhodnutím o přestupku není autoritativně rozhodováno o možnosti odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu a zároveň, pokud nedojde k odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu k žádosti přestupce, tak nadále přestupce porušuje zákon a může mu být opakovaně ukládána sankce za totožný skutkový děj, byť za jiné období.
38. Při ukládání pokuty tak musí být především zhodnocena kritéria pro ukládání sankcí dle zákona o odpovědnosti za přestupky a samotná výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu může působit jako určité vodítko pro stanovení sankce se zohledněním právě všech související otázek a skutečností, kterými se má správní orgán zabývat.

Ke koeficientu navýšení

39. Z obsahu správního spisu, je patrné, že se správní orgány zabývaly charakterem dotčených pozemků parc. č. X a parc. č. XA v k.ú. S. tak, jak je uveden v územním plánu obce.
40. Pokud jde o užití koeficientu 5 dle části B Faktory životního prostředí, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a ekologické váhy těchto vlivů Sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, neshledal soud u žalovaného žádné pochybení. Žalobce v podané žalobě uvedl: „Nad to je třeba uvést, že správní orgán tím, že použil koeficient navýšení dle části B zákona o ZPF a uvedl, že se jedná o „koeficient navýšení (d) - území mimo plochy určené platnou územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce“, nemá žádnou povědomost o platném územním plánu Staroviček ze dne 12. 3. 2020, ve kterém jsou dotčené parcely označeny jako plochy bydlení.“ Je evidentní, že žalobce v podané žalobě (minimálně v tomto bodu) vůbec nereflktuje žalobou napadené rozhodnutí. Sám žalovaný totiž uvedl, že „Za oprávněnou lze vyhodnotit pouze část námítky odvolatele, tj. že ekologickou váhu vlivu 5, skupinu faktorů C – území mimo plochy určené platnou územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce“ nelze při konstrukci výpočtu odvodů použít, avšak pouze v případě jižní části pozemku p. č. X v k. ú. S., která je situována v zastavěném území a je veden jako plocha „B-bydlení“, která dle KN odpovídá výměře cca 430 m²“.
41. Dle skupiny faktorů „C“ platí koeficient navýšení v hodnotě „5“ pro území mimo plochy určené platným územním plánem nebo platným regulačním plánem k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce (pro období do roku 2015 platilo znění území mimo plochy určené platnou územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce). Uvedené pravidlo o koeficientu navýšení „5“ dopadá na veškerá území, která nejsou územním plánem určena k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce.
42. Pozemek parc. č. X je rozdělen do dvou částí, a to tak, že jedna část pozemku je zahrnuta v ploše B1 – plochy bydlení, a druhá část v ploše UZ – plochy užitkové zeleně, zahrady, extenzivní sady bez nadzemních staveb mimo oplocení. Pozemek parc. č. XA je celý zahrnut

v ploše ZD – zemědělské prvovýrobní plochy trvalých i netrvalých kultur v drobné držbě, nepřipustná je změna na netrvalé kultury ve velkoplošné držbě, přípustné jsou drobné přístřešky umožňující úkryt před nepřízní počasí a uložení drobného nářadí potřebného k obhospodařování kultur v drobné držbě, jiné nadzemní stavby jsou nepřipustné. Oba pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako orná půda a jsou chráněny jako zemědělský půdní fond.

43. Z napadeného rozhodnutí (viz výše uvedená citace) plyne, že žalovaný věc řádně posoudil na základě platného územního plánu a v souladu s ním a na jeho základě dospěl ke správnému závěru, že celý pozemek parc. č. XA a ta část pozemku parc. č. X, která je zahrnuta v ploše ZD, nejsou územním plánem obce Starovičky určeny k bydlení. V případě pozemku parc. č. X žalovaný správně přistoupil ke korekci plochy, která je určena pro bydlení. Žalobní námitka ohledně toho, že dotčené plochy jsou územním plánem určeny jako plochy pro bydlení, není důvodná a tvrzení žalobce není pravdivé.

K trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

44. V případě nesouhlasu se sankcí s ohledem na trvalost odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu žalobce namítal nesprávnost tohoto závěru proto, že pozemky nadále zůstávají ornou půdou a nejsou znehodnoceny.
45. Soud se žalobcem souhlasí v tom, že pozemky skutečně nadále formálně zůstávají v katastru evidovány jako orná půda, nicméně forma, v jaké jsou pozemky evidovány v katastru nemovitostí není podstatná. Podstatné je, zda pozemky mohou nadále plnit zemědělskou funkci a mohou být poté, co je přestane žalobce používat aktuálním způsobem, opětovně použity jako zemědělská, orná půda.
46. K poškozování půdního povrchu dochází např. při skrývce nebo přemísťování svrchních vrstev půdy pomocí mechanizace nebo jejím vlivem. Při definici toho, co lze považovat za nevratné poškození, je možné vycházet obecně např. z komentáře MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, k dnes již změněnému § 16 tohoto zákona, neboť poškozování půdy je věc natolik obecná, že nepodléhá změně právních předpisů. Za *nevratné poškození* lze v obecné rovině považovat zásah, v jehož důsledku není možná regenerace fyzikálních, chemických či biologických vlastností půdy přirozenou cestou do původního stavu; jedná se např. o jakékoliv, při hospodaření na pozemcích vzniklé, mechanické poškození půdního povrchu mající za následek erozi a nevratný odnos svrchních vrstev půdy, neumožňující obnovu původních vlastností půdy na daném místě, včetně hnojení nebo vápnění půdy a aplikace biocidů trvale poškozujících půdní faunu a flóru nebo biologické či chemické vlastnosti půdy.
47. V případě pozemku parc. č. X bylo zjištěno, že nedošlo ke skrývce ornice a ta byla navíc zhuštěna makadamem. Oboje žalobce nespороval. Podle názoru soudu tedy došlo k jednoznačnému nevratnému poškození svrchní půdní vrstvy ornice minimálně jejím zhuštěním.
48. V případě pozemku parc. č. XA sice ke skrývce ornice došlo, nicméně nižší vrstvy půdy byly opětovně zhuštěny makadamem a tím pádem znehodnoceny stejně nevratně jako ornice v případě pozemku parc. č. X. Zpětné navezení vrstvy ornice na makadamem zhuštěnou hlouběji uloženou vrstvu půdního profilu nelze považovat za obnovu původních vlastností

půdy v daném místě, neboť soud i bez větších odborných znalostí může konstatovat, že hlubší vrstvy půdy nejsou obecně zhušťovány stavením kamenem.

49. Obnovení původního stavu by tak v žádném případě nepředstavovalo „*v podstatě pouze nahrnutí zeminy zpět na původní plochu a k obnovení funkce by nebylo třeba žádného biologického či chemického ošetření, tak jak je předpokládáno u výše citovaného pojmu nevratného poškození.*“ Tento postup je vyloučen už samotným zhuštěním ať už svrchní půdní vrstvy v případě pozemku parc. č. X, nebo hlubších vrstev v případě pozemku parc. č. XA.
50. Soud v tomto případě nemůže ale pominout ani to, k čemu byly oba pozemky po jejich úpravách používány. Oba totiž sloužily (a to opět žalobce nesporoval) jako odstavná plocha pro (nákladní) vozidla. V takovém případě nelze vyloučit, a naopak to lze považovat za pravděpodobné, že u vozidel mohlo docházet k únikům provozních kapalin, které samozřejmě dále mohly znehodnocovat půdu, na které byla vozidla odstavena.
51. Z uvedených důvodů soud nemá pochyb o tom, že došlo k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Jelikož správní orgány dospěly k závěru o trvalém odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, logicky neuvažovaly o tom, že by se v posuzované věci mohlo jednat pouze o dočasné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Jedna možnost totiž vylučuje druhou, trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vylučuje dočasné a naopak.

V. Shrnutí a náklady řízení

52. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti a zároveň je nezákonné, a je proto nutné jej zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V něm bude žalovaný vázán shora uvedeným právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude se zabývat naplněním kritérií pro stanovení sankce a jejím případným likvidačním charakterem.
53. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 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 měl v řízení plný úspěch, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení, která sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, z odměny právního zástupce a náhrady hotových výdajů právního zástupce. Odměna právního 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, sepsání repliky) 3 x 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 3 x 300 Kč za tytéž úkony právní služby. Celková částka náhrady nákladů na odměnu právního zástupce, hotové výdaje a za promeškaný čas tak činí 10 200 Kč.
54. Celková výše nákladů řízení před soudem tak činí spolu s DPH 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 31. srpna 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu