



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Jana Jiráka a Petra Pospíšila v právní věci

žalobce: T. S.
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Pospíšilem
sídlem Burešova 917/10, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2022, č. j. JMK 106934/2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval přestupek, kterého se měl žalobce dopustit porušením § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“), neboť užíval zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu.

2. Městský úřad Šlapanice (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 31. 5. 2021, č. j. SLP-OŽP/73827-21/VAL, uznal žalobcem vinným z přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF, neboť žalobce od dubna 2021 dosud užíval zemědělské pozemky parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X k nezemědělské činnosti (plánovaný zábor celkem 240 m² pro novostavbu rodinného domu) bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Za toto jednání uložil žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 12. 2021, č. j. JMK 176030/2021, rozhodnutí městského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městskému úřadu zejména vytkl, že nesprávně vymezil dobu spáchání přestupku (tu měl zjistit od příslušného stavebního úřadu), způsob jeho spáchání a formu zavinění. Městský úřad rovněž nedostatečně vymezil rozsah spáchání přestupku, tj. jaký byl skutečný rozsah záboru zemědělského půdního fondu. Žalovaný konečně označil „za korektní“, aby městský úřad provedl místní ohledání, neboť zápis z místního šetření, které bylo provedeno před zahájením řízení o přestupku dne 26. 4. 2021, nelze považovat za důkaz.
4. Městský úřad pokračoval v řízení. Místní ohledání neprovedl, ale vyžádal si dokumenty od stavebního úřadu. Následně vydal dne 12. 4. 2022 rozhodnutí pod č. j. SLP-OŽP/38694-22/VAL, v němž žalobce opět shledal vinným ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF, neboť žalobce v době od 14. 5. 2020 do 5. 5. 2021 užíval zemědělské pozemky parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X k nezemědělské činnosti spočívající v zahájení stavební činnosti v rámci novostavby rodinného domu a uložení stavebního materiálu bez předchozího souhlasu orgánu ochrany ZPF. Za toto jednání uložil žalobci pokutu ve výši 40 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
5. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 8. 2022, č. j. JMK 106934/2022, rozhodnutí městského úřadu změnil tak, že dobu spáchání přestupku vymezil od 28. 5. 2020 do 5. 5. 2021, doplnil rozsah dotčených zemědělských pozemků (cca 150 m²) a konečně snížil uloženou pokutu na částku 20 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

6. Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Popsal průběh správního řízení a svá podání a poukázal též na skutečnost, že dne 10. 9. 2021 vydal městský úřad souhlas s vynětím dotčené půdy ze zemědělského půdního fondu. To významně snížilo společenskou nebezpečnost posuzovaného skutku.
7. V části V. žaloby pak žalobce uplatnil následující žalobní body:
 - a) Pokud žalovaný ve věci jednou vyslovil závazný právní názor, že je třeba provést místní ohledání spojené s ústním projednáním, měl důsledně trvat na tom, aby se městský úřad tímto závazným právním názorem řídil a nechoval se nezákonně či nekorektně.
 - b) Pokud žalovaný nechtěl další řízení vrátit do zřejmě podjaté a možná i nekompetentní působnosti městského úřadu, měl sám provést místní ohledání a ústní jednání, a teprve na jejich základě sám rozhodnout. Jinak totiž posvětil nekorektní postup městského úřadu.
 - c) Přístup správních orgánů k výši trestu je nepřijatelný, nesystémový a nahodilý. Postupně uložené pokuty jsou rozdílné a neodůvodněné co do své konkrétní výše.

Společenská nebezpečnost jednání žalobce neodpovídá ani té nejnížší z uložených pokut. Zemědělské půdě ani žádné třetí osobě nevznikla žádná újma.

- d) Žalobce následně dne 10. 9. 2021 získal potřebný souhlas – trestností jeho činnosti tak byla vlastně jen její předčasnost. Tento jiný skutkový a právní stav správní orgány nevzaly v potaz.
 - e) Doznání pachatele je polehčující okolností, kterou stanovuje zákon, a správní orgán se od tohoto hodnocení nemůže odchýlit. Může pouze snížit její hodnotu např. u neupřímného nebo účelového doznání, což však není žalobcův případ. Žalobce považuje za bezprecedentní, aby doznání bylo považováno za přitěžující okolnost, jak to ve svém rozhodnutí učinil žalovaný.
8. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na své rozhodnutí. Dále uvedl, že městský úřad sice ústní jednání spojené s místním ohledáním nenařídil, ale požádal o součinnost stavební úřad, který mu dodal dokumenty postačující k upřesnění přestupku. Městský úřad tedy využil jinou možnost zjištění skutkového stavu věci za dodržení zásady hospodárnosti. V postupu městského úřadu žalovaný neshledal podjatost či nekompetentnost. Uložená pokuta byla dostatečně odůvodněna a změněna v závislosti na upřesnění rozsahu a doby neoprávněně užívané zemědělské půdy. U tohoto přestupku nejde o újmu způsobenou třetí osobě, ale o porušení principu ochrany zemědělského půdního fondu. Souhlas s vynětím předmětné půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 10. 9. 2021 nezbavuje žalobce odpovědnosti za dříve spáchaný přestupek. K doznání žalobce žalovaný podotkl, že žalobce nejprve vědomě porušil zákon, což chtěl následně legalizovat, přičemž nemohl předvídat, zda mu souhlas bude vydán. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

10. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích.
11. Žaloba není důvodná.
12. Žalobce správními orgány v první řadě vytýkal, že neprovedly místní ohledání spojené s ústním jednáním, ačkoliv takový postup stanovil žalovaný ve svém prvním (zrušovacím) rozhodnutí. Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Podle § 6 odst. 2 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Podle § 51 odst. 1 věta první správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.
13. Citovaná ustanovení správního řádu stanovují správnímu orgánu základní mantinely pro zjišťování skutkového stavu. Vyplývá z nich nejen požadavek na kvalitu zjištění skutkového

stavu (bez důvodných pochybností), ale též na hospodárnost takového zjišťování s tím, že ke zjištění skutkového stavu lze v zásadě použít jakýchkoli důkazních prostředků.

14. Žalovaný ve svém prvním zrušovacím rozhodnutí považoval za potřebné provést ve věci místní ohledání. Důvodem byla skutečnost, že městský úřad svá skutková zjištění opřel výlučně o „zápis z místního šetření“ ze dne 26. 4. 2021, které bylo provedeno pracovníkem městského úřadu před zahájením řízení bez účasti žalobce či jeho zástupce. Soud k tomu uvádí, že tento zápis má charakter vlastního zjištění správního orgánu (§ 137 odst. 1 správního řádu, § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), které může být pouze podkladem k zahájení správního řízení, avšak nikoliv důkazním prostředkem, na jehož základě by bylo možno rozhodnout o vině a trestu žalobce. Podstatou právního názoru žalovaného, který byl ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu závazný pro městský úřad, tedy byla povinnost městského úřadu zjistit dostatečně skutkový stav opatřením důkazních prostředků. Jako vhodné postupy ke splnění této povinnosti pak žalovaný označil vyžádání dokumentace od stavebního úřadu, místní ohledání, případně ústní jednání.
15. Městský úřad postupoval tak, že nejprve oslovil příslušný stavební úřad (obecní úřad Sokolnice), který mu poskytl několik dokumentů souvisejících se záměrem žalobce postavit na výše uvedených pozemcích rodinný dům. Součástí těchto dokumentů byl mimo jiné protokol o ústním jednání spojeným s místním ohledáním a fotodokumentace ze dne 30. 6. 2020, při němž byl přítomen zástupce žalobce. Na základě těchto listinných důkazů považoval městský úřad skutkový stav za zjištěný bez důvodných pochybností, a proto vydal rozhodnutí. Žalovaný pak v rámci odvolacího řízení doplnil důkazy o několik dalších listin upřesňujících počátek páchání přestupku a výměru plochy, na níž byla postavena základová deska rodinného domu žalobce. Na základě takto doplněného skutkového stavu měl žalovaný za to, že je možné ve věci meritorně rozhodnout (rozhodnutí městského úřadu změnit). Oba správní orgány přitom před vydáním svých rozhodnutí umožnily žalobci do pořízených listinných důkazů nahlížet a vyjádřit se k nim.
16. Soud konstatuje, že správní orgány postupovaly v souladu s výše citovanými ustanoveními správního řádu a nedopustily se žalobcem vytýkané vady řízení. Jak již soud výše uvedl, podstatou závazného právního názoru žalovaného v jeho zrušujícím rozhodnutí byla nezbytnost opatřit důkazní prostředky, na jejichž základě zjištěný skutkový stav bude postačovat pro vydání rozhodnutí o vině (či nevině) žalobce. Pokud žalovaný jako cestu k tomuto cíli uvedl mimo jiné místní ohledání, nelze to brát jako důkaz, který je nutno provést za všech okolností. Ostatně právní úprava místní ohledání jako povinný důkaz v tomto správním řízení nepožaduje. Nelze proto považovat za vadu, pokud městský úřad (a následně i žalovaný) ke zjištění skutkového stavu přistoupili jiným zákonným způsobem. Listinné důkazy, které oba správní orgány za tímto účelem shromáždily, přitom i podle soudu umožňují učinit skutkový závěr o jednání žalobce, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti, a to včetně doby spáchání přestupku, jeho způsobu, rozsahu a dalších okolností. Za této situace se i soudu jeví jako zbytečné provádět jakékoliv další dokazování. Místní ohledání a ústní jednání, které žalobce v této souvislosti zmiňuje, by totiž mohly pouze potvrdit skutečnosti již doložené listinnými důkazy. V žádném případě tak nelze tvrdit, že se městský úřad neřídil závazným právním názorem, pokud neprovedl místní ohledání. Soud pak obdobně jako žalovaný neshledává v postupu městského úřadu jakékoliv známky podjatosti nebo nekompetentnosti, a tím méně pak důvod pro to, aby nadbytečné místní ohledání prováděl sám žalovaný.

17. Pokud jde o samotný přestupek, pak podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu. Podle § 20 odst. 3 písm. a) ZPF lze tento přestupek uložit pokutu do 1 000 000 Kč.
18. V projednávané věci žalobce nečiní sporným, že se dopustil jednání, které je dle citované právní úpravy přestupkem. Žalobce nemá ani výhrady vůči konkrétnímu vymezení jeho závadného jednání z hlediska času, způsobu a rozsahu. Svou námitku směřuje k tomu, že dne 10. 9. 2021 získal souhlas s vynětím dotčené půdy ze zemědělského půdního fondu. K tomu soud uvádí, že žalobcovo jednání, za něž byl shledán vinným z přestupku, bylo žalovaným vymezeno v období od 28. 5. 2020 do 5. 5. 2021. Je přitom nesporné, že v této době žalobce prováděl výstavbu svého rodinného domu na zemědělské půdě, aniž měl opatřen potřebný souhlas. Skutečnost, že žalobce tento souhlas získal následně, jej nemůže zprostit odpovědnosti za dřívější jednání, neboť s takovou skutečností právní úprava nespojuje žádný následek. Argumentace žalobce, že je trestán jen za „předčasnost“ svého jednání, tedy nemůže obstát. Správní orgány z tohoto souhlasu vycházely (žalovaný z něj převzal rozsah dotčené půdy), avšak na jejich rozhodnutí o vině za spáchaný přestupek nemohl mít žádný vliv.
19. K výši trestu soud nejprve poznamenává, že určení konkrétní výše pokuty ve správním řízení je zásadně otázkou správního uvážení. Z principu dělby moci pak plyne, že soudní přezkum správního uvážení je omezený a správní soud nemůže úvahu správního orgánu bez dalšího nahrazovat úvahou vlastní. Ve smyslu § 78 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tak soud při přezkumu uložené pokuty může pouze (a) ve světle žalobních námitek posoudit, zda uvážení správních orgánů nepřekročilo zákonné meze; a (b) rozhodnout o případné moderaci uložené pokuty, pokud takový postup žalobce navrhl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2023, č. j. 3 As 258/2021-30).
20. V projednávané věci se správní úřady výši uložené pokuty podrobně zabývaly (s. 6-7 rozhodnutí městského úřadu, s. 10 – 11 rozhodnutí žalovaného), přičemž posoudily veškeré relevantní okolnosti případu. Pokuta byla stanovena v rozsahu 2 % zákonné výměry. Tvrdí-li žalobce, že společenská nebezpečnost jeho jednání neodpovídá uložené pokutě, není soudu zřejmé, z čeho tento svůj závěr dovozuje. Stejně tak soud neshledává pokutu nezákonnou jen proto, že žalobcem údajně nebyla nikomu způsobena újma. Je pravdou, že správní orgány postupně ve třech rozhodnutích uložily žalobci tři různé pokuty. Tento postup však byl zcela srozumitelně a logicky odůvodněn rozdílným posouzením doby trvání přestupku a rozsahu dotčené půdy. Jelikož soud toto odůvodnění považuje za naprosto jasné a nemá, co by k němu doplnil, odkazuje plně na s. 10 odst. 3 rozhodnutí žalovaného.
21. Konečně pokud jde o doznání žalobce, pak ve smyslu § 39 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb. se jako k polehčující okolnosti přihlédne mimo jiné k tomu, že pachatel oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal. Soud uvádí, že v citovaném ustanovení je obsažen demonstrativní výčet polehčujících okolností – mohou jimi být i jiné. Současně však tento výčet neznamená, že veškeré v něm uvedené okolnosti musí být povinně správním orgánem vzaty v úvahu v každém řízení. Ostatně i důvodová zpráva k tomuto

ustanovení stojí na tom, že „není ani nutné přihlídnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující“ (tisk č. 555/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz).

22. Žalovaný ve svém rozhodnutí nepříliš obratně uvedl, že „doznání odvolatele není bráno jako polehčující okolnost, právě naopak.“ Tuto větu ovšem nelze posuzovat izolovaně, nýbrž v kontextu dalších žalovaným uvedených úvah. Žalovaný totiž pokračoval tím, že žalobce již v roce 2018 věděl, že jeho záměr je v dané lokalitě stavebně nepřípustný a neměl k němu žádné stavební povolení. Přesto přistoupil k položení základové desky, přičemž až po upozornění na protiprávní jednání podal žádost o vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu. V těchto souvislostech (vědomé protiprávní jednání) nemůže být žalobcovo doznání ani dle názoru soudu polehčující okolností. Z celkových úvah žalovaného pak nelze dovodit, že by snad žalovaný doznání žalobce považoval za okolnost přitěžující.
23. Soud uzavírá, že správní uvážení ohledně výše pokuty v tomto případě nepřekročilo meze stanovené zákonem. Moderaci pokuty žalobce v žalobě nenavrhł, a proto se soud touto otázkou nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

24. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
25. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 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 ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 7. listopadu 2023

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu