



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců

Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobkyně: **MUDr. L. K.**
bytem X
zastoupena JUDr. Evou Machovou, advokátkou
sídlem Údolní 5, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2023, č. j. JMK 175522/2023, sp. zn. S - JMK 121148/2023/OŽP/Kre,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 5. 12. 2023, č. j. JMK 175522/2023, sp. zn. S - JMK 121148/2023/OŽP/Kre, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16 600 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Evy Machové, advokátky.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Šlapanice (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 22. 6. 2023, č. j. SLP-OŽP/44191-23/VAL (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“). Přestupku se žalobkyně úmyslně dopustila tím, že od března 2019 do 20. 7. 2020 užívala zemědělské pozemky p. č. X a XA v k. ú. X, pozemky p. č. XB a XC a části pozemků p. č. XD, XE a XF v k. ú. X, k nezemědělským účelům – stavba kotců pro psy, betonové oplocení a zpevněné šterkové plochy – bez souhlasu s jejich odnětím ze zemědělského půdního fondu vydaného dle § 9 odst. 1 zákona o ZPF, čímž došlo k porušení zákazu dle § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF. Za spáchání přestupku uložil městský úřad žalobkyni pokutu 215 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný změnil tak, že ve výrokové části upřesnil vymezení dotčených pozemků a způsob jejich užívání, a ve zbytku je potvrdil.

II. Žaloba

2. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí včasnou žalobu. Namítá, že neměla možnost se vytykánému jednání vyhnout. Aktivně a dlouhodobě se domáhala vyjmutí dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu, avšak z důvodu absence souhlasu neznámé spoluvlastnice (která není řádně identifikována a pravděpodobně je více než 50 let po smrti) pozemku p. č. XB v k. ú. X. doposud neúspěšně. Správní orgány odmítly spoluvlastníci stanovit opatrovníka s tím, že od 1. 1. 2024 přejdou pozemky do vlastnictví státu, ani ten však dle vyjádření příslušných orgánů nevyřídí věc dříve než na konci roku 2024. Žalobkyně potřebuje rekonstruovat příjezdovou cestu, nyní v havarijním stavu, aby mohla ke svému domu vozit invalidní rodiče.
3. Správní orgány měly posuzovat půdu tvořící přístupovou cestu a půdu pod oplocením pozemků žalobkyně zvlášť. Zemědělský půdní fond tvoří podle § 1 odst. 2 zákona o ZPF pozemky zemědělsky obhospodařované. Faktické obhospodařování je obligatorním znakem kvalifikace pozemku jako součásti zemědělského půdního fondu. Vzhledem k dlouhodobé existenci cesty zejména na pozemku p. č. XC (což správní orgány potvrdily v řízení ve věci veřejně přístupné účelové komunikace) musí formální stav zapsaný v katastru nemovitostí faktickému stavu ustoupit. Přístupová cesta navazující na obecní cestu byla historicky využívána jako příjezdová cesta k původně existujícímu domu, který je nyní veden jako samostatná parcela (zbořeniště). Pozemek p. č. XC je v jižní části zcela zatravněn a k příjezdu je používáno pouze několik m², jeho severní část vyštěrkoval soused, pan V. Žalobkyně historicky (téměř 30 let) existující cestu, která byla již v minulosti částečně zasypaná stavební sutí a navážkou, zpevnila, aby zabránila poškození vozidel. Předchozí stav pozemků vylučoval jejich zemědělské využití. Z přilehlých parcel žalobkyně odvezla několik desítek tun odpadu, který byl usazený v náletových křovinách a zaježděn v půdě. Žalobkyně pozemky vyčistila, osela lučným semenem a zatravnila, to vše pro účel pastvy koní. Na

dotčené pozemky proto nelze vztahovat ochranu zemědělské půdy. V rámci místního šetření se ke kolaudaci vyjádřil úřad ochrany životního prostředí a neshledal žádné porušení. Na vady faktického posouzení pozemku poukázala žalobkyně v dokumentu „Oplocení pozemku v X – Příloha k odvolání ze dne 27. 11. 2020“, který však není součástí správního spisu.

4. Plot byl zbudován v krajní nouzi. Sousedé neustále ohrožovali žalobkyni a její rodinu, např. zavřeli děti žalobkyně u sebe v chatě a odmítali je pustit, obtěžovali a vyhrožovali rodině žalobkyně, neustále vstupovali na její pozemky, pozorovali ji a její děti při koupání v bazénu, otrávil její psy, krivě obviňovali žalobkyni a jejího partnera z různých trestných činů atd. Žalobkyně tedy stavbou zdi sledovala legitimní cíl – znemožnit, nebo alespoň omezit dlouhodobé obtěžování ze strany sousedů včetně nepovolených vstupů na pozemek žalobkyně. Stavbou plotu se útoky skutečně snížily. Bezprostředně po stavbě oplocení, dne 16. 5. 2019, bylo orgánem územního plánování vydáno závazné stanovisko, kterým byl posouzen záměr stavby oplocení jako přípustný.
5. Žalobkyně pozemky nezastavěla, tedy je neodňala ze zemědělského půdního fondu. Současné využití pozemků odpovídá jejich účelovému určení vedenému v katastru nemovitostí, obzvláště v případě kotců pro psy. V pořádku je ale také pohyb domácích zvířat a oplocení. Městský úřad měl vzít v potaz, že části dotčených parcel jsou pro svou neoddělitelnost od rodinného domu nezastavěnými částmi zastavěného stavebního pozemku. Souhlas s odnětím proto není dle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o ZPF nutný.
6. Tvrzený rozsah dotčených pozemků nebyl přesně změřen a neodpovídá realitě. V doplnění žaloby žalobkyně uvedla, že je tomu tak i proto, že část pozemku p. č. XA v k. ú. X byla započítána dvakrát. Nesprávně byla stanovena také výše pokuty. Městský úřad ji stanovil na základě výše odvodů za případné odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Nerespektoval však předložený pedologický průzkum kvality půdy, který je v rozporu s údaji o bonitovaných půdně ekologických jednotkách (dále jen „BPEJ“) v katastru nemovitostí. Výpočet správní orgány sice na základě pedologického průzkumu upravily, avšak pouze odhadem, což je nepřípustné. Správní orgány pochybily, když neprovedly výsledky svědka Š. Údajnou nadbytečnost výpovědi nelze předjímat.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

7. Žalovaný uvádí, že žalobkyně v žalobě v zásadě opakuje své námitky uvedené již v odvolání, a odkazuje proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podstatou přestupku je odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu bez potřebného souhlasu. Je neoddiskutovatelné, že k nezákonnému záboru zemědělské půdy došlo. Přestupku se žalobkyně dopustila na pozemcích rozsáhlé výměry, která byla řádně a kvalifikovaně určena. Pokud chyběl souhlas spoluvlastníka pozemku, neměla žalobkyně do vyjasnění vlastnických vztahů zábor půdy provádět.
8. Namítaná krajní nouze nezavazuje žalobkyni odpovědnosti za porušení pravidel ochrany zemědělského půdního fondu. Žalovaný ke strachu ze souseda přihlédl jako k polehčující okolnosti. To, že jsou územním plánem pozemky určeny k jinému než zemědělskému účelu, neznamená vyloučení ochrany zemědělského půdního fondu. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu není souhlasné stanovisko orgánu územního plánování relevantní.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

9. Pozemky jsou v katastru nemovitostí zapsány jako orná půda, trvalý travní porost, popř. zahrada a jsou definovány jako součást zemědělského půdního fondu dle § 1 odst. 2 zákona o ZPF. Materiální znak je předmětem dokazování. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2022, č. j. 5 As 286/2019-24, nezákonná změna charakteru pozemku nemůže požívat ochrany.
10. Žalobkyně v replice uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí sám uvádí, že bylo prokázáno historické nezemědělské užívání pozemků p. č. XA v k. ú. Ř. a XG v k. ú. X. Kotce pro psy nejsou pevnou stavbou, kterou by docházelo k poškození půdy. Celková zpevněná plocha tvoří pouze 234 m². Žalovaný se nesprávně vypořádal s krajní nouzí, když ji posoudil pouze jako polehčující okolnost. Žalovaný nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2022, č. j. 5 As 286/2019-24. Dotčené pozemky nebyly historicky využívány pro zemědělské účely.

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
12. Žaloba je důvodná.
13. Podle § 1 odst. 2 zákona o ZPF *zemědělský 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“).*
14. 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.*
15. Podle § 9 odst. 1 zákona o ZPF *je k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely 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.*
16. 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.*
17. Zdejší soud se v první řadě bude věnovat tomu, zda dotčené pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o ZPF. Ze správního spisu vyplývá, že všechny pozemky, jichž se rozhodnutí žalovaného týká, byly v katastru nemovitostí evidovány jako zahrada (p. č. XC, XD, XE), orná půda (p. č. X, XA) nebo trvalý travní porost (p. č. XB, XF). Všechny byly evidovány jako součást zemědělského půdního fondu. Žalobkyně však ve vztahu k pozemkům, přes které vede přístupová cesta k jejímu domu (p. č. XH, XA, XB) namítala, že tyto pozemky již dlouho dobu nejsou zemědělsky využívány, a nelze je tak považovat za součást zemědělského půdního fondu.

18. Žalobkyni lze přisvědčit, že pro posouzení, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu, není rozhodné pouze to, jak je tento pozemek evidován v katastru nemovitostí, ale také to, jaký je jeho faktický stav, tedy zda byl, je či má být zemědělsky obhospodařován (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26, a ze dne 18. 2. 2022, č. j. 5 As 286/2019-24). Ve skutkových okolnostech nynější věci však má zdejší soud za prokázané, že obě podmínky jsou v případě dotčených pozemků splněny.
19. Co se týče faktického stavu dotčených pozemků coby součástí zemědělského půdního fondu, ten žalobkyně od počátku řízení nijak nezpochybňovala, právě naopak. Již ve vyjádření k oznámení o zahájení řízení ze dne 4. 8. 2020 žalobkyně výslovně uvádí, že současné využití pozemků vesměs odpovídá účelovému určení podle katastru nemovitostí a na pozemcích se nachází travní porost, výsadba bylinných píceň a soliterních stromů, což je v souladu se současnými trendy v přístupu k využívání zemědělské půdy a zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Rovněž v podání ze dne 25. 4. 2023 žalobkyně žádá, aby správní orgány vzaly do úvahy skutečnost zemědělského užívání pozemků. Faktický stav pozemků žalobkyně prezentuje také v dokumentu „Oplocení pozemku v X – Příloha k odvolání ze dne 27. 11. 2020“, kterým dokládá, že většina plochy pozemků je nadále využívána jako zahrada a trvalý travní porost. V tomto dokumentu se nachází i věta, že „*paní majitelka, kromě oplocení (67,31 m²), mobilních kotců (avšak pouze na p.č. X, což odpovídá ploše 38 m²) a kůlny (což odpovídá ploše 12 m²) neporušila zákon o ochraně ZPF. Má-li být pokutována, pak tedy za celkovou výměru 117,31 m².*“
20. Žalobkyně dále požádala o vyjmutí dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu, což by nedávalo žádný smysl, pokud by pozemky součástí zemědělského půdního fondu nebyly. Žalobkyně kromě toho zadala ve vztahu k dotčeným pozemkům pedologický průzkum, jehož výsledky taktéž ve správním řízení doložila, a kterým prokazuje odlišnou bonitaci ekologicko půdních jednotek dané zemědělské půdy oproti stavu v katastru nemovitostí. Za této situace nelze dle zdejšího soudu žalovanému vytýkat, že se podrobněji nezabýval naplněním faktického znaku zemědělské půdy ve smyslu shora odkazované judikatury, neboť jeho naplnění vyplývá z podkladů správního spisu a žalobkyně v tomto směru žádné relevantní námitky v průběhu správního řízení nevznesla.
21. Skutečnost, že faktický stav pozemků je v rozporu s formálním stavem zapsaným v katastru nemovitostí, žalobkyně takto komplexně namítla poprvé až v podané žalobě. Zdejší soud si je vědom toho, že v nynějším řízení se neuplatní zásada koncentrace řízení, neboť se jedná o řízení přestupkové. Daná námitka však při zohlednění obsahu správního spisu a předchozích vyjádření a postupů žalobkyně vyznívá veskrze účelově, a není tudíž důvodná.
22. Konkrétně pak žalobkyně zmiňuje zejména dlouhodobou existenci účelové komunikace na pozemcích p. č. XA, p. č. XG a p. č. XC. Existenci uvedené pozemní komunikace zdejší soud nezpochybňuje, byla prokázána též rozhodnutím silničního úřadu. Zároveň ovšem platí, že postupným užíváním části zemědělské půdy vzniklá účelová komunikace není způsobilá přivodit změnu této části pozemku na půdu nezemědělskou. „*Ačkoliv by bylo možné považovat tuto půdu za polní cestu, která (jak stanoví § 1 odst. 3 zákona o ZPF) je označena jako půda „nezemědělská“, není možné akceptovat, že již proto by tato polní cesta měla být automaticky vyňata z režimu ochrany zemědělské půdy stanovené zákonem na ochranu ZPF. Dovolil-li vlastník dotčeného pozemku průjezd po této cestě, mohla tím vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace, což však neznamená, že by tím bez dalšího došlo ke změně*

charakteru uvedené půdy, ta i nadále zůstávala ornou půdou a součástí zemědělského půdního fondu by byla i jako polní cesta (§ 1 odst. 3 zákona o ZPF)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018-52). Takto vzniklou pozemní komunikaci pak není možné bez předchozího odnětí ze zemědělského půdního fondu jakkoliv upravovat nebo zpevňovat, a to ani z důvodu bezpečnosti či pohodlnosti provozu, neboť by tím docházelo k nezemědělskému užití zemědělské půdy. Právě toto jednání (tj. zpevnění historicky existující cesty šterkem) žalobkyni správní orgány vytýkají.

23. K námitce, že někdy v minulosti se na části pozemků přiléhajících k domu žalobkyně nacházela nelegální skládka a náletové dřeviny (žalobkyně nekonkretizuje dotčené pozemky ani svá tvrzení ničím nedokládá, v době vedení správního řízení se nesporně žádná skládka ani náletové dřeviny na pozemcích žalobkyně nenacházely), lze odkázat na judikaturu, dle které nezákonná změna faktického stavu pozemků nemůže způsobit jejich vynětí ze zemědělského půdního fondu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017 č. j. 9 As 246/2016-46). Pokud tedy kdokoli v minulosti na pozemky protiprávně navezl odpad, který žalobkyně po koupi pozemků opět odklidila a umožnila jejich užívání coby součást zemědělského půdního fondu, nelze z takové posloupnosti dovodit, že by pozemek přestal být zemědělsky využíván nebo neměl být k tomuto využití určen.
24. Ve vztahu k oplocení žalobkyně uvádí, že plot byl vybudován v krajní nouzi. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), *čin jinak trestný jako přestupek není přestupkem, jestliže jím někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem*. Podle odst. 2 téhož ustanovení *nejde o krajní nouzi, jestliže toto nebezpečí bylo možno za daných okolností odvrátit jinak nebo následek tímto odvracením způsobený je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl-li ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet*.
25. Soud předně konstatuje, že není nutné provádět dokazování k existenci útoků ze strany souseda žalobkyně a k jejich závažnosti, jelikož ani správní orgány tvrzení žalobkyně nezpochybňují. Zdejší soud přitom uznává, že útoky ze strany souseda, jak je žalobkyně popisuje, jsou ve vztahu k žalobkyni a její rodině mimořádně obtěžující a zavrženíhodné. To ovšem samo o sobě neimplikuje krajní nouzi.
26. Podmínkou krajní nouze jako okolnosti vylučující protiprávnost je existence přímo hrozícího nebezpečí a také skutečnost, že toto nebezpečí nebylo možné odvrátit jinak. Nebezpečí musí zájmu chráněnému zákonem hrozit přímo, bezprostředně. Nebezpečí hrozí přímo, je-li zde hrozba nebezpečí, které má bezprostředně nastat, tzn. z okolností případu je zřejmé, že nebezpečí bez prodlení a určitě bude následovat za hrozbou. Jedná se o případy, kdy sled událostí spěje k poruše zájmu nebo jsou splněny podmínky, aby porucha nastala. Za jednání v krajní nouzi nelze považovat jednání předčasné, kdy nebezpečí zájmu chráněnému zákonem ještě přímo nehrozí, nebo opožděné v době, kdy již nebezpečí pominulo. Za krajní nouzi proto nelze považovat hypotetickou hrozbu, která sice může, ale nemusí nastat (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 114/2012-19, a ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 10/2011-111, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 6 Tdo 66/2007).
27. Při zohlednění těchto východisek zdejší soud ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že v posuzované věci podmínky krajní nouze splněny nebyly. Žalobkyni totiž ze strany souseda nehrozilo nebezpečí přímo a bezprostředně. Kdyby tomu tak bylo, jen těžko by Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

takovému útoku mohla zabránit jednáním spočívajícím ve stavbě plotu, které již svou časovou náročností neodpovídá reakci na bezprostřední útok. Stavbu zdi, respektive oplocení, nelze vnímat jako jednání směřující k zabránění konkrétního bezprostředně hrozícího útoku souseda, nýbrž jako preventivní opatření, které má znemožnit, popř. zmírnit útoky souseda do budoucna. Správní orgány proto postupovaly správně, když obavy žalobkyně z jednání souseda posoudily toliko jako polehčující okolnost spáchání přestupku, nikoliv jako okolnost vylučující protiprávnost. Ostatně, oba správní orgány uvedly ve svých rozhodnutích i podobnou argumentaci, ačkoliv posuzovaly nutnou obranu. Podmínka přímého a bezprostředního nebezpečí je oběma okolnostem vylučujícím protiprávnost společná.

28. Správní orgány nepochybily, když nevzaly v potaz, že se žalobkyně dlouhodobě neúspěšně domáhala odnětí dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu. Pokud pozemky ze zemědělského půdního fondu vyňaty nebyly, nemá snaha žalobkyně na spáchání přestupku vliv. Obdobně ani kdyby žalobkyně získala souhlas následně, nemohl by jí zprostit odpovědnosti za dřívější jednání, jelikož ani s později získaným souhlasem, ani se snahou jej získat, nespojuje právní úprava žádný následek (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2023, č. j. 55 A 43/2022-54). Postupovaly-li správní orgány ve věci odnětí pozemků nesprávně či zdlouhavě, mohla žalobkyně využít například prostředků ochrany proti nečinnosti. Pro naplnění skutkové podstaty nyní posuzovaného přestupku je důležité, že souhlas s vynětím pozemků ze zemědělského půdního fondu žalobkyně neměla, důvody tohoto stavu jsou vedlejší. Postup správních orgánů ve věci (ne)udělení tohoto souhlasu není předmětem nynějšího řízení a zdejší soud se jím proto zabývat nemůže. Roli v posuzované věci nehraje ani skutečnost, že žalobkyně cestu potřebovala zpevnit, aby mohla k nemovitosti dovézt invalidní rodiče. Ani s takovou okolností totiž zákon nespojuje možnost ochrany zemědělského půdního fondu upozadit.
29. Námitka žalobkyně, že k odnětí zemědělské půdy nedošlo, neboť žalobkyně pozemky nezastavěla a současné využití pozemků odpovídá jejich účelovému určení, je lichá. Žalobkyni totiž není kladeno za vinu, že by změnila účelové určení pozemku. Podstatné je pouze to, zda užívala zemědělskou půdu k nezemědělským účelům, tedy zda na pozemcích spadajících pod ochranu dle zákona o ZPF realizovala nezemědělský záměr. Obdobně přitom argumentoval městský úřad už v prvostupňovém rozhodnutí (str. 6).
30. Zásadním kritériem, zda je pro záměr vyžadující zábor zemědělské půdy nutný souhlas s odnětím zemědělské půdy, je posouzení, zda se jedná o nezemědělský účel. Pokud se jedná o nezemědělský účel, posoudí se, zda nejde o případ, kdy souhlasu s odnětím není třeba podle § 9 odstavce 2 zákona o ZPF. Za činnost splňující zemědělský účel lze považovat pouze takovou činnost, která má nároky na zemědělskou půdu ve smyslu jejího využití jakožto výrobního prostředku, nikoli například využití jako místa pro stavbu – byť stavbu sloužící zemědělské výrobě. Jestliže se tedy nejedná o záměr, který je zemědělského účelu, je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Za zemědělské obhospodařování lze považovat zejména provádění obvyklých agrotechnických operací zajišťujících pěstování plodin, jako je např. hnojení, orba, příprava půdy k setí, setí, aplikace pesticidů, sklizeň a jiné. (viz Švecová B., Dvořák, L. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023).

31. Jednání žalobkyně zjevně k takové činnosti nesměřovalo. Za záměr se zemědělským účelem nelze v kontextu nynější věci považovat betonovou zeď, šterkování a zpevňování ploch ani kotce pro psy. „*Navážení cizorodých materiálů – zejména šterku a šotoliny – na zemědělské pozemky lze stěží považovat za užívání zemědělské půdy k zemědělským účelům*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2021, č. j. 4 As 127/2021-34). Ani ohrazení betonovou zdí či kotce pro psy, které si sice laicky lze spojit s označením pozemku v katastru nemovitostí jako *zahrada*, nelze považovat za zemědělskou činnost. Konečně ani to, že kotce nejsou pevnými stavbami, na věci nic nemění. Stále se totiž jedná o nezemědělský záměr, přičemž zákon nestanovuje žádnou výjimku pro rozebíratelné stavby. To by ostatně odporovalo smyslu úpravy dočasného odnětí.
32. Žalobkyně má za to, že zpevněná šterková plocha, parkovací stání a kůlna tvoří pro svoji funkční souvislost a neoddělitelnost od rodinného domu nezastavěnou část zastavěného stavebního pozemku. Souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu dle žalobkyně v takovém případě není dle § 9 odst. 2 písm. b) bodu 3. zákona o ZPF vyžadován.
33. Odborná literatura se shoduje v tom, že se tato výjimka týká pozemků, které již dříve byly z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu posouzeny, a tedy byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy pro stavbu stojící na stavebním pozemku. Jedná se o případy nevelké výměry zemědělské půdy, neboť stavební pozemek má být stanovován pro účely výstavby a užívání stavby (viz Švecová, B., Dvořák, L., Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2023, a Bendová H., a kol., Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Praha: C. H. Beck, 2022). V nynější věci z ničeho neplyne, že by takto byly v minulosti posouzeny dotčené pozemky. Druhý zmiňovaný komentář také uvádí, že „*pokud vlastník například ke stávajícímu domu se zahradou pořídí další pozemek a připlotí ho, tento pozemek již z hlediska ochrany ZPF součástí nezastavěné části zastavěného stavebního pozemku nebude, protože o něm orgán ochrany ZPF dosud nerozhodoval. Je třeba mít na mysli, že využití onoho vymezení je směřováno do oblasti, kdy byl v minulosti správním postupem vymezen stavební pozemek, jehož část, která nebyla v minulosti stavebně využita, je možno využít ke stavebním aktivitám bez toho, aby bylo nutno vydat souhlas s odnětím zemědělské půdy. Podmínkou pro tento postup je vymezení tohoto území například na části dotčeného pozemku. Jsou to však případy, které lze takto v praxi identifikovat jen výjimečně.*“
34. Zdejší soud má za to, že dotčené pozemky nelze považovat za nezastavěnou část stavebního pozemku. Z výše uvedeného vyplývá, že pod tento pojem zřejmě spadá pozemek p. č. XI, k. ú. X, který není ve výčtu pozemků, na kterých se žalobkyně měla dopustit přestupku. Vztáhnout tento institut na další, okolní pozemky, dle zdejšího soudu nelze, neboť by se jednalo o příliš extenzivní výklad výjimky z ochrany půdy dle zákona o ochraně ZPF, který by ani nesledoval primární účel daného ustanovení – neposuzovat z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu již posouzené pozemky.
35. Na věci nic nemění ani komentář k § 9 odst. 4 zákona o zemědělském půdním fondu, který citovala žalobkyně v žalobě. Soud totiž nepopírá, že stavbě přilehlé zpevněné plochy a přístupová komunikace budou zpravidla považovány za umístěné v rámci nezastavěné části stavebního pozemku. Nikoliv však v takovém rozsahu, jako v nyní posuzovaném případě.
36. Žalobkyně uvádí, že správní orgány nepřesně určily rozsah plochy, na které se měla přestupku dopustit. Nedošlo k přesnému změření, a její rozsah byl pouze odhadnut. Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

Současně uvádí, že pozemek p. č. XC je v jižní části zcela zatravněn a k příjezdu je používáno pouze několik m². Severní část pozemku při hranici se svými pozemky vyštěrkoval soused.

37. Tuto námitku zdejší soud shledal důvodnou. Je třeba předeslat, že městský úřad ve věci nerozhodoval poprvé. Jeho první rozhodnutí žalovaný zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vytkl mu mimo jiné to, že ze spisového materiálu není vůbec zřejmé, jak městský úřad dospěl k vyčíslení rozsahu zemědělské půdy užívané žalobkyní k nezemědělským účelům bez souhlasu příslušného orgánu. Žalovaný instruoval městský úřad k tomu, aby řádně zjistil skutečný rozsah zemědělské půdy užívané k nezemědělským účelům, např. změřením pomocí pásma.
38. Tuto vadu se městský úřad jal napravovat v průběhu ústního jednání spojeného s ohledáním na místě dne 21. 3. 2023. Z tohoto jednání byl pořízen protokol, jehož přílohou je situační náčrt a pořízená fotodokumentace. V prvostupňovém rozhodnutí městský úřad k dané otázce uvedl, že jeho pracovníci provedli důkaz ohledáním dotčených pozemků a provedli měření ploch dotčených nezemědělskou činností pomocí laserového dalekohledu. Měřené vzdálenosti byly průběžně zapisovány a zakreslovány do situace dotčených pozemků (C2 – květen 2019). Na základě toho byla přehodnocena celková plocha záboru zemědělských pozemků, která činí 1 502 m². Předložená koordinační situace stavby dle městského úřadu odpovídá skutečnému stavu.
39. Žalovaný rozhodnutí městského úřadu změnil tak, že žalobkyně dle napadeného rozhodnutí užívala k nezemědělským účelům část pozemku p. č. X v k. ú. X v rozsahu 200 m² (celková výměra pozemku dle KN 348 m²) jako kotce, pozemek p. č. XA v k. ú. X v celém jeho rozsahu, tj. 419 m² jako kotce, kůlnu a zpevněnou šterkovou plochu, část pozemku p. č. XF v k. ú. X v rozsahu 465 m² (celková výměra pozemku dle KN 2 967 m²) jako zpevněnou šterkovou cestu a parkovací stání, pozemek p. č. XB v k. ú. X v celém jeho rozsahu, tj. 260 m² jako zpevněnou šterkovou plochu, část pozemku p. č. XC v k. ú. X v rozsahu 90,6 m² (celková výměra pozemku dle KN 277 m²) jako zpevněnou šterkovou cestu a části pozemků p. č. X a XA, oba v k. ú. X, části pozemků p. č. XF, XC, XD a XE, všechny v k. ú. X, v rozsahu 67,31 m² za účelem zbudování betonového oplocení. Dle žalovaného je tento rozsah popsán v odůvodnění napadeného rozhodnutí a dále podrobně uveden ve spisovém materiálu.
40. Zdejšímu soudu však tento rozsah užívání zemědělské půdy z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani z podkladů správního spisu neplyne. Např. v případě pozemků p. č. XA a XB, u nichž bylo nezemědělské užívání dle správních orgánů prokázáno v celém rozsahu, žalobkyně doložila fotografie, dle kterých zpevněné šterkové plochy a kotce nejsou realizovány na celé ploše pozemků. To samé lze ostatně zjistit z leteckých fotografií ze serveru Mapy.cz (které jsou také součástí prvního zrušujícího rozhodnutí žalovaného). Opak nelze dovodit ani z protokolu z ústního jednání ze dne 21. 3. 2023 a přiloženého situačního výkresu. Ten totiž v kontextu zmíněných fotografií zobrazuje pouze záměr žalobkyně, který však dle fotografií nebyl v celém rozsahu realizován. Zároveň jsou na situačním výkresu zakresleny také bílé plochy, u kterých není zřejmé, jakým způsobem mělo dojít k jejich nezemědělskému užití. V protokolu je pak pouze uvedeno, že byl rozsah pozemků změřen. Obdobně i u pozemků p. č. XF a p. č. X nelze z podkladů správního spisu zjistit, jaké vzdálenosti byly měřeny, což neprokazuje ani přiložená fotodokumentace. Zdejší soud žalovanému primárně nevytýká nepřesnost měření (soud se na rozdíl od žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

nedomnívá, že by rozsah užívání nebylo možné stanovit do jisté míry spolehlivosti odhadem). Z podkladu správního spisu však především nelze zjistit, co a proč městský úřad vlastně změřil. Zdejší soud si proto na základě správního spisu a odůvodnění správních rozhodnutí nemohl učinit jasnou představu o tom, v jakém rozsahu k užití pozemků k nezemědělským účelům opravdu došlo.

41. Pokud jde o severní část pozemku p. č. XC (dle situačního plánu 90,6 m²), správní orgány musí také prokázat, že se nezemědělského užívání dopustila žalobkyně. Ta totiž tvrdí, že tuto část pozemku vyštěrkoval soused, což se, vzhledem ke skutečnosti, že tato část cesty přiléhá k pozemkům souseda, nejeví nereálně.
42. Rozsah užití zemědělské půdy užívané k nezemědělským účelům tedy budou muset správní orgány zjistit a odůvodnit, a vzhledem ke zvolenému způsobu výpočtu pokuty, pak případně výši pokuty přizpůsobit zjištěnému rozsahu. Zdejší soud v tomto ohledu dospěl v podstatě k totožnému závěru jako žalovaný v prvním zrušujícím rozhodnutí. Soudu však není zřejmé, z jakého důvodu považoval žalovaný při opakovaném přezkumu zjištění ohledně rozsahu užití zemědělské půdy za dostačující.
43. Správní orgány napraví také dvojité započítání části pozemku p. č. XA, na které upozornila žalobkyně v doplnění žaloby. Daný pozemek byl totiž nejprve započten v celé výměře a následně podruhé v části, na které žalobkyně postavila betonový plot.
44. Žalobkyně zpochybňuje také způsob stanovení výše pokuty. Jelikož správní orgány neprokázaly rozsah, ve kterém žalobkyně užívala zemědělskou půdu k nezemědělským účelům, nemůže obstát ani uložení sankce. Aniž by zdejší soud hodlal jakkoliv předjímat postup správních orgánů v dalším řízení, pokud by bylo zjištěno, že ve skutečnosti žalobkyně oproti nynějšímu posouzení k nezemědělským účelům užívala výrazně nižší plochu zemědělské půdy, bude třeba v rámci úvah stran sankce adekvátně zohlednit tuto skutečnost jak ve vztahu k materiální stránce přestupku, tak ve vztahu k polehčujícím okolnostem (již zmíněné útoky ze strany souseda týkající se vybudované zdi, případně též to, zda bude možné po vyřešení otázky vlastnictví části pozemků dosáhnout jejich odnětí ze zemědělského půdního fondu). Není vyloučeno, že tyto okolnosti výši pokuty dle mechanismu výpočtu žalovaného (pokud nebude od uložení trestu upuštěno) dále ovlivní ve prospěch žalobkyně.
45. Tento mechanismus přitom zdejší soud obecně neodmítá. Neztotožňuje se ani s tvrzením žalobkyně, že i přes předložený pedologický průzkum vycházely správní orgány z rozporných údajů BPEJ zapsaných v katastru nemovitostí. V tomto ohledu správní orgány nepochybily. Městský úřad vycházel při výpočtu sankce z údajů BPEJ stanovených Státním pozemkovým úřadem. Přihlédl však k tomu, že tyto údaje nejsou aktuální a výrazně (o 50 %) výši pokuty z tohoto důvodu snížil. Taková úvaha není nelogická a správní orgány tedy nevybočily z mezí správního uvážení ani je nezneužily. Pokud však bude v dalším řízení zjištěna a potvrzena odlišná bonitace dané půdy, budou správní orgány muset tuto skutečnost taktéž zohlednit.
46. Správní orgány podle žalobkyně také pochybily, když neprovedly navrženou výpověď svědka Š. Předně zdejší soud konstatuje, že to, že se správní orgány pokusily svědka dříve předvolat, neznamená, že by jeho svědecká výpověď byla nepostradatelná. Městský úřad po zrušujícím rozhodnutí žalovaného provedl jiné úkony vedoucí ke zjištění skutkového stavu

(např. místní šetření). Žalobkyně v žalobě neuvádí, jaké skutečnosti by měl výslech navrženého svědka osvětlit. Ze správního spisu vyplývá, že svědeckou výpověď pana Š. navrhovala v průběhu správního řízení k prokázání toho, že na pozemcích nedošlo k terénní úpravě ve smyslu změny reliéfu, ale o rekultivaci původního travního porostu se zachováním protierozních opatření, a že nedošlo k navážce ani odejmutí ornice. Vzhledem k tomu, že toto jednání není dle napadeného rozhodnutí kladeno žalobkyni za vinu, má zdejší soud za to, že správní orgány postupovaly správně, když výslech pro nadbytečnost neprovedly. Stejně tak není v řízení před soudem důvod provádět důkazy k tvrzení, že se žalobkyně snažila o vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, jelikož ani tato skutečnost mezi stranami není sporná.

47. Podle žalobkyně měly správní orgány posuzovat zvlášť pozemky tvořící přístupovou cestu a pozemky pod oplocením. S tím zdejší soud nesouhlasí. Napadené rozhodnutí je součástí jednoho samostatně vedeného přestupkového řízení týkajícího se jednoho přestupce – žalobkyně, a jedné skutkové podstaty přestupku a nebyl zde zákonný ani jiný důvod k formálnímu rozdělení do dvou samostatných řízení. Správním orgánům nelze v tomto ohledu nic vytknout, jejich postup odpovídal zásadě hospodárnosti správního řízení a nedotkl se práv žalobkyně. Ani v žalobě uvedená argumentace neobsahuje důvody pro rozdělení věci, ale pouze okolnosti, které mají v případě obou částí vyloučit spáchání přestupku nebo odpovědnost za něj.
48. Žalobkyně tvrdí, že přiložila k odvolání dokument *Oplocení pozemku v X*, a ten přesto není součástí správního spisu. Tento dokument opravdu součástí správního spisu není. Se žalobkyní bylo u jednání vyjasněno, že měl být předložen v souvislosti s odvoláním proti prvnímu rozhodnutí městského úřadu (které posléze žalovaný zrušil). Žalobkyně u jednání uvedla, že předkládala městskému úřadu různé dokumenty a některé z nich se ztratily. Zároveň to ovšem nebyla schopna nijak doložit. Namítané pochybení při vedení správního spisu proto nebylo prokázáno. Ostatně, žalobkyně v průběhu řízení též nahlížela do správního spisu, avšak žádné nesrovnalosti ve vedení spisu průběžně nenamítala.
49. Zrušením napadeného rozhodnutí se však otevírá žalobkyni možnost doplnit nejen tvrzení, nýbrž také podklady správního spisu. Pokud tedy dle žalobkyně některé dokumenty ve správním spisu chybí a zároveň mohou mít význam pro posouzení věci (jako zmiňovaný dokument *Oplocení pozemku v X*, který soud provedl k důkazu), nic jí nebrání takové podklady v dalším řízení žalovanému (nebo, v případě zrušení prvostupňového rozhodnutí, městskému úřadu) doložit.
50. Souhlasné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 16. 5. 2019 k záměru oplocení ani vyjádření orgánu ochrany životního prostředí v rámci místního šetření, které žalobkyně zmiňuje v žalobě, nejsou součástí správního spisu a žalobkyně je k žalobě nepřiložila a ani v průběhu jednání je nenavrhla k důkazu. Ani pokud by však tyto orgány se záměry žalobkyně vyslovily souhlas, povinností souvisejících se záměrem užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům dle zákona o ochraně ZPF by to žalobkyni nemohlo zprostit.

V. Závěr a náklady řízení

51. Zdejší soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

52. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 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. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Zdejší soud vycházel při určení výše náhrady nákladů řízení ze soudního spisu. Z něj vyplývá, že žalobkyni vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a na právní zastoupení. Zástupkyně žalobkyně učinila 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky, účast u jednání) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 4 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem je tedy žalovaný povinen žalobkyni na nákladech řízení nahradit částku 16 600 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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, 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.

Brno 26. září 2024

David Raus v.r.
předseda senátu