



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) V. H., b) Ing. K. H.**, zastoupených JUDr. Pavlem Bergerem, se sídlem Bělocerkevská 38, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2022, č. j. KUZL 81972/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2024, č. j. 30 A 100/2022 - 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Městský úřad Uherské Hradiště vydal dne 28. 7. 2022 rozhodnutí č. j. MUUH-SŽP/63468/2022/SrnJ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž shledal žalobce vinnými ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 7. 2021 (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), jehož se dopustili tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v období nejméně od 24. 2. 2016 užívali zemědělskou půdu na zemědělském pozemku parcela číslo X zapsaném na LV č. X, obec X., katastrální území X. (dále jen „pozemek“), k nezemědělským účelům spočívajícím v umístění stavby: „*Chata ze dřeva o rozměrech cca 6,0 m x 8,0 m, se sedlovou střechou, včetně zastřešené terasy o rozměrech cca 2,0 x 6,0 m*“, bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského

půdního fondu. Městský úřad uložil každému ze žalobců pokutu ve výši 11 676 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou.

[2] Krajský soud v Brně žalobu zamítl. Zjistil, že pozemek je v katastru nemovitostí veden jako trvalý travní porost, je chráněn jako zemědělský půdní fond, a je umístěn v ochranném pásmu vodního zdroje 2. stupně. Soud uvedl, že pozemek byl součástí původního pozemku p. č. X v k. ú. X. Ve vztahu k tomuto pozemku byl dne 21. 3. 1978 udělen předchozí souhlas (č. j. 104/78-b-323) s odnětím zemědělské půdy zemědělské výrobě v dobývacím prostoru X, a to za účelem těžby šterkopísku. Poté byl pozemek rozhodnutím ze dne 20. 3. 1980 trvale odňat zemědělské výrobě. Podle rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy mělo v budoucnu dojít k předání rekultivované půdy zpět zemědělské výrobě, přičemž do té doby měl být ročně hrazen předepsaný odvod. Ze zápisu o odevzdání a převzetí plochy po provedení rekultivace ze dne 26. 3. 1992 vyplývá, že došlo k předání rekultivované plochy, jejíž součástí byl pozemek. Okresní úřad Uherské Hradiště v písemnosti ze dne 27. 1. 1993 označené jako „*Ukončení trvalého odnětí s dočasným odvodem, oznámení*“ vyslovil souhlas s ukončením platby odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy ke dni 26. 3. 1992. Dle soudu bylo zřejmé, že pozemek byl v minulosti určen k zemědělskému využití a tento účel měl splňovat také v budoucnu.

[3] Krajský soud vysvětlil, že pro určení, zdali se jedná o zemědělský pozemek, je rozhodující skutečná povaha pozemku, tj. musí být buď aktuálně využíván pro zemědělské účely, nebo tak dříve využíván byl a v budoucnu má být. Rozhodující je však pouze taková faktická změna, k níž došlo v souladu s právem (rozsudek ze dne 14. 5. 2024, č. j. 10 As 121/2023 - 29). Pokud se tedy pozemek formálně evidovaný jako součást zemědělského půdního fondu a určený k využití pro zemědělské účely dostane protiprávně do stavu vylučujícího jeho zemědělské využití, nadále zůstává součástí zemědělského půdního fondu. Soud konstatoval, že žalobci namítané neprovedení rekultivace v roce 1992 nemohlo mít žádný vliv na zařazení pozemku do zemědělského půdního fondu, neboť by šlo o protiprávní změnu. Žalobci nenamítali, že by k faktické změně pozemku došlo přirozeným způsobem, a ve správním spise není žádný dokument svědčící o tom, že by pozemek byl po jeho předání k zemědělskému využití v roce 1992 znovu formálně odňat ze zemědělského půdního fondu. Soud proto uzavřel, že pozemek byl součástí zemědělského půdního fondu.

[4] Krajský soud neprovedl žalobci navržené důkazy (výslech svědka Ing. arch. O. K. a listiny vypočtené v bodě 16 napadeného rozsudku) pro nadbytečnost. Navržené důkazy měly prokázat, že pozemek nebyl rekultivován a žalobci jej převzali ve stavu vylučujícím zemědělské využití. Soud nepovažoval za účelné prokazovat absenci rekultivace pozemku. Chybějící rekultivace by představovala nezákonný stav, který by nemohl vyloučit pozemek ze zemědělského půdního fondu.

[5] Krajský soud konečně zkoumal, zdali žalovaný uložil pokutu v souladu se zjištěným skutkovým stavem. Městský úřad při stanovení výše pokuty zohlednil, že uskutečněním stavby na pozemku došlo k nenávratnému poškození zemědělské půdy, přihlédl k významu ochrany zemědělského půdního fondu, charakteru a ploše stavby, k povaze, ochraně a umístění pozemku, jakož i k zavinění z nedbalosti, délce protiprávního stavu (více než 6

pokračování

let) a skutečnosti, že stěžovatelé nebyli za daný přestupek doposud potrestáni. Žalovaný doplnil, že šlo o pozemek nacházející se v ochranném pásmu vodního zdroje a skládající se ze zemědělské půdy s nejvyšší ekologickou váhou vlivu. Žalovaný sice, na rozdíl od městského úřadu, konstatoval, že žalobci nezpůsobili nevratnou změnu pozemku. Uloženou pokutu přesto soud považoval za odpovídající závažnosti protiprávního jednání. Žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení. Soud neshledal důvod pro moderaci pokuty, nebo pro upuštění od sankce. Výše pokuty odpovídala 2,3 % horní hranice zákonné sazby pokuty (až 1 000 000 Kč), byla přiměřená povaze a závažnosti přestupku, a osobním a majetkovým poměrům žalobců.

II. Důvody kasační stížnosti

[6] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelé předně namítali, že pozemek byl vyňat ze zemědělského půdního fondu a vrstva půdy, která měla zemědělskou hodnotu, byla vytěžena. Těžební společnost nedokončila rekultivaci, přičemž stále platilo odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2024, č. j. 10 As 121/2023 - 29, nebyl přílehlavý, protože rekultivaci neměl provést vlastník pozemku, ale těžební společnost. Stav pozemku navíc nebyl změněn protiprávně, ale v důsledku souhlasu s trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Je sice pravda, že těžební společnost porušila povinnost pozemek rekultivovat. To však nemohlo jít k tíži stěžovatelů, protože se nejednalo o jejich povinnost.

[8] Ve druhé kasační námitce stěžovatelé poukazovali na to, že krajský soud v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, neprovedl důkazy vypočtené v bodě 16 napadeného rozsudku. Jednalo se o opomenuté důkazy. Nebyla splněna ani jedna z podmínek pro neprovedení navržených důkazů.

[9] Závěrem stěžovatelé vytkli krajskému soudu, že nemoderoval pokutu. Pokud městský úřad uvedl několik kritérií, kterými odůvodnil výši uložené pokuty, a žalovaný zjistil, že některé z nich nebylo splněno, pak měl snížit výši pokuty.

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný shrnul důkazy prokazující rekultivaci pozemku na počátku 90. let. Doplnil, že pokuta byla uložena ve výši rovnající se výši odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Ve zbytku odkázal na své rozhodnutí a ztotožnil se s odůvodněním rozsudku krajského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je

projednatelná. Soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že krajský soud pochybil, pokud považoval pozemek za součást zemědělského půdního fondu navzdory chybějící rekultivaci.

[14] Kasační soud již posuzoval, zda neprovedení rekultivace po předchozí těžební činnosti vylučuje pozemek ze zemědělského půdního fondu. V bodě 26 rozsudku ze dne 18. 2. 2022, č. j. 5 As 286/2019-24, konstatoval: „*Nejvyšší správní soud i v nynějším případě připomíná [...], že pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016 - 46). [...] Proto bude vždy třeba pečlivě posuzovat, z jakého důvodu není zemědělsky obhospodařován pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován jako zemědělský. Nezákonná změna charakteru pozemku v zásadě nemůže požívat ochrany. [...].*“ Kasační soud vztáhl tento právní názor na případ chybějící rekultivace pozemku v rozsudku ze dne 14. 5. 2024, č. j. 10 As 121/2023 - 29, bod 12: „*Problémem u pozemku parc. č. XA je to, že předchozí vlastník neprovedl rekultivaci. Neutěšený stav pozemku zapříčinilo právě porušení této povinnosti; to však nemůže způsobit, že pozemek přestane být součástí ZPF. Potom by každý, jehož pozemek správní orgán jen dočasně odňal ze ZPF, mohl jednoduše rezignovat na schválenou rekultivaci – a z dočasného odnětí by se faktickou cestou stalo trvalé (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26, bod 16).*“

[15] Právní názor vyjádřený v posledním citovaném rozsudku je přímo použitelný ve stávající věci. Pozemek byl součástí zemědělského půdního fondu, v roce 1980 byl trvale odňat zemědělské výrobě, a následně v roce 1992 došlo k předání rekultivované půdy zpět zemědělské výrobě. I kdyby se však prokázalo tvrzení stěžovatelů, že pozemek rekultivován nebyl, nic by to neměnilo na jeho zařazení do zemědělského půdního fondu. Porušení povinnosti rekultivovat, stanovené v části II. bodu 3. rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy ze dne 20. 3. 1980, by totiž představovalo protiprávní jednání, které samo o sobě nemůže pozemek vyloučit ze zemědělského půdního fondu. Jedná se o projev zásady, že z bezprávi nemůže vzejít právo. Přitom není rozhodné, že se údajného porušení povinnosti rekultivovat pozemek měla dopustit těžební společnost a nikoli stěžovatelé. Zařazení pozemku do zemědělského půdního fondu je objektivní stav, který nezávisí na osobě vlastníka pozemku (rozsudek ze dne 14. 5. 2024, č. j. 10 As 121/2023 - 29, bod 11). Krajský soud tedy správně uzavřel v bodě 77 napadeného rozsudku, že stěžovateli tvrzené neprovedení rekultivace v roce 1992 nemohlo mít žádný vliv na zařazení pozemku do zemědělského půdního fondu. Kasační námitka není důvodná.

[16] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud neprovedl navržené důkazy, ač pro takový postup neměl důvod.

[17] Vypořádáním důkazních návrhů v soudním řízení se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, na který odkázali stěžovatelé: „*Procesnímu právu účastníka navrhnout důkazy odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč,*

pokračování

z jakých důvodů tak činí. Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“

[18] Krajský soud dostal výše uvedeným povinností. V bodě 84 napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovateli navržené důkazy (vypočtené v bodě 16 napadeného rozsudku) byly nadbytečné, protože prokázání chybějící rekultivace nemohlo nic změnit na zařazení pozemku do zemědělského půdního fondu. Úvaha krajského soudu plně odpovídá závěru Nejvyššího správního soudu vyjádřenému výše v bodě 15. Objektivní stránka přestupku dle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vyžaduje, aby se na pozemku nacházela zemědělská půda. Případné neprovedení rekultivace nemohlo vyloučit existenci zemědělské půdy, tj. netýkalo se předmětu řízení (zjištění odpovědnosti za přestupek). V takovém případě bylo zbytečné prokazovat, zdali těžební společnost pozemek nerektivovala. Krajský soud se tedy důkazními návrhy stěžovatelů zabýval a dospěl ke správnému závěru o nadbytečnosti navržených důkazů. Kasační námitka není důvodná.

[19] Konečně stěžovatelé vytýkali krajskému soudu, že nemoderoval výši uložené pokuty.

[20] Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, bod 26, že „soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“

[21] Kasační soud, ve shodě s krajským soudem, neshledal zjevnou nepřiměřenost pokuty. Je sice pravda, že žalovaný korigoval závěr městského úřadu o nevratné změně pozemku. Nejednalo se však o rozhodující okolnost pro stanovení výše pokuty. Městský úřad při ukládání pokuty zohlednil řadu dalších důležitých skutečností, např. význam ochrany zemědělského půdního fondu, povahu a plochu stavby, povahu a umístění pozemku, nedbalostní zavinění, dobu protiprávního stavu a fakt, že stěžovatelé doposud nebyli za přestupek potrestáni. Vypuštění nevratné změny pozemku tedy samo o sobě nezpůsobilo zjevnou nepřiměřenost pokuty. Nelze opomenout, že žalovaný uložil pokutu 23 352 Kč (každému stěžovateli 11 676 Kč) při spodní hranici zákonné sazby 1 000 000 Kč dle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (pokuta odpovídala 2,3 % zákonné sazby). Výše pokuty nebyla zjevně nepřiměřená povaze a závažnosti přestupku ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud proto nepochybil, pokud výši pokuty nesnížil. Kasační námitka není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelů důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu