



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **D. B.**, zastoupeného advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D., Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí ze dne 29. 7. 2024, čj. KUPA-13810/2024-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 11. 6. 2025, čj. 52 A 60/2024-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] V říjnu 2023 zjistil Městský úřad Žamberk (jeho odbor životního prostředí a zemědělství), že na žalobcově pozemku, který leží ve volné krajině a je součástí zemědělského půdního fondu, proběhly stavební práce. Vedle dalších souvisejících úprav tu byl především na betonových pilotech umístěn dřevěný rošt o celkové ploše asi 57 m². Žalobce sám k tomu žádné vysvětlení neposkytl: jak úřadu sdělil, mohl by tím osobě blízké způsobit nebezpečí stíhání pro přešůpek nebo trestný čin.

[2] Městský úřad po provedeném řízení shledal žalobce vinným z přešůpku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, protože

užíval zemědělskou půdu k nezemědělským účelům a neobstaral si souhlas s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu. Za tento přestupek dostal žalobce pokutu 30 tisíc Kč. (Souběžně vedl sousední Městský úřad Jablonné nad Orlicí, tentokrát jako úřad stavební, s žalobcem i řízení o odstranění zmíněné nepovolené stavby. V jeho průběhu požádal žalobce o dodatečné povolení stavby, s touto žádostí však neuspěl, protože nepředložil potřebné podklady.)

[3] Krajský úřad Pardubického kraje, k němuž se žalobce proti rozhodnutí o přestupku odvolal, potvrdil žalobcovu vinu i výši pokuty, jen změnil (konkrétněji formuloval) výrok rozhodnutí. Upřesnil, že nezákonná nezemědělská činnost spočívá v umístění stavby (roštu na pilotech), ve vybudování přístupové komunikace a v terénních úpravách. Tuto činnost krajský úřad také přesněji vymezil: žalobce se jí podle něj dopouštěl minimálně od 4. 12. 2023 (kdy mu bylo oznámeno zahájení řízení o odstranění stavby) do 7. 3. 2024 (kdy Městský úřad Žamberk provedl ohledání na místě a zjistil, že stav se nezměnil). Krajský úřad zdůraznil, že jde o přestupek trvající, a pro žalobcovu odpovědnost je tedy rozhodné, že protiprávní stav udržuje (bez ohledu na to, kdo jej způsobil).

[4] Proti rozhodnutí krajského úřadu se žalobce bránil u krajského soudu, ale se svou správní žalobou neuspěl. Krajský soud především souhlasil s tím, že žalobcovu odpovědnost zakládá i pouhé tolerování nezákonného stavu; zde navíc sám žalobce požádal o dodatečné povolení nezákonně umístěné stavby. Ne zcela vyhovující popis skutku v rozhodnutí prvního stupně napravil krajský úřad; zachoval přitom totožnost skutku a vycházel jen z listin už založených ve spisu. Správní orgány podle krajského soudu nijak nekladly žalobci k tíži, že se v řízení o přestupku rozhodl nevypovídat. Uložená pokuta je přiměřená a spíše mírná.

2. Argumenty kasační stížnosti

[5] Žalobce (nyní *stěžovatel*) podává proti zamítavému rozsudku kasační stížnost. Krajskému soudu v ní vytýká jednak nesprávné právní posouzení, jednak nepřezkoumatelnost rozsudku.

[6] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně pracuje s rozsudkem NSS ze dne 15. 12. 2022, čj. 1 As 188/2022-25, jehož závěry ve skutečnosti prospívají stěžovateli. V řízení nebylo prokázáno, že stěžovatel svůj pozemek skutečně užívá (tedy že je vůbec s to naplnit znak skutkové podstaty) – a tolerování nezákonného stavu k odpovědnosti za přestupek nestačí (nejde tu o objektivní odpovědnost vlastníka pozemku, viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2020, čj. 6 As 172/2020-26). Stěžovatel sám žádné úpravy na pozemku neprovedl a pozemek ani jinak neužíval; jeho odpovědnost nelze založit jen na tom, že coby vlastník pozemku odmítl označit osobu blízkou, která se tohoto jednání dopustila. O dodatečné povolení stavby požádal stěžovatel jen z obavy, že jinak by musel stavbu odstraňovat na své náklady.

[7] Městský úřad řádně nevymezil přestupkové jednání; teprve z rozhodnutí krajského úřadu se stěžovatel dozvěděl, že neoprávněné užívání zemědělské půdy spatřují správní orgány v umístění stavby. Touto podstatnou změnou výroku popřel krajský úřad zásadu dvojinstančnosti. Stejnou vadou trpí i časové určení přestupku, které poprvé provedl až

pokračování

krajský úřad, ovšem ani on je nezdůvodnil. Přestupkové jednání nebylo dostatečně vymezeno ani z hlediska místa (pozemek nemá tvar čtverce o hraně 60 metrů, jak o tom uvažoval krajský soud, a navíc je zalesněný).

[8] Žalobní námitkou týkající se výše pokuty mířil stěžovatel především k tomu, že správní orgány nezkoumaly jeho osobní poměry. Tuto námitku krajský soud jen stručně popřel. Věnoval se hlavně tomu, že pokuta nebyla uložena v likvidační výši, což stěžovatel uvedl spíše pro dokreslení. Stejně tak krajský soud nenapravil ani nepřezkoumatelnost úvahy správních orgánů, z níž fakticky plyne, že odpovědnost vlastníka pozemku za nezákonné užívání zemědělské půdy je objektivní a že skutečného stavebníka není třeba zjišťovat.

3. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu zakazuje [v § 3 odst. 2 písm. c)] užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu (s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba). Kdo užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez potřebného souhlasu, dopouští se přestupku [§ 20 odst. 1 písm. c) zákona]. Za ten lze uložit pokutu do jednoho milionu Kč [§ 20 odst. 3 písm. a) zákona]. Nezákonné užívání zemědělské půdy je přestupkem nikoli jednorázovým, ale trvajícím. Dopouští se jej nejen ten, kdo vyvolá protiprávní stav a následně jej udržuje, ale i ten, kdo „jen“ udržuje protiprávní stav, i když jej nevyvolal (§ 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

3.1 Odpovědnost za přestupek a osoba pachatele

[11] Krajský soud ve shodě se správními orgány považoval stěžovatele za pachatele přestupku, protože ke stavbě, která se objevila na jeho pozemku, se sice nehlásil coby její původce, ale současně se proti tomuto záboru pozemku nijak nebránil, ba dokonce v řízení o odstranění stavby sám požádal o to, aby stavba byla dodatečně povolena. NSS se závěrem o stěžovatelově vině souhlasí: vychází totiž ze skutkových okolností věci, které nelze zhodnotit jinak. Právě konkrétní skutkové okolnosti bývají pro závěr o vině rozhodné; současně omezují jednoduchou (paušální) přenositelnost prejudikatury a právních úvah v ní obsažených, pokud se odvíjely od jiného skutkového stavu.

[12] Stěžovatel si z rozsudku 1 As 188/2022, na nějž upozornil krajský soud, vybírá jen ty zobecňující pasáže, které se zdají být v jeho prospěch. Ve skutečnosti v jeho prospěch být nemohou, protože tehdejší skutková situace byla podstatně odlišná. Šlo v ní o společnost podnikající v Mutěnicích, na jejichž pozemcích patřících do zemědělského půdního fondu byl umístěn sklad, hala, zpevněné plochy užívané ke skladování materiálu, odstavné plochy z betonových panelů a zhutněné cesty (viz popis v později zrušeném rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2022, čj. 30 A 172/2020-48, bod 23). NSS skutečně řekl, že pachatelem přestupku spočívajícího v nezákonném užívání zemědělské půdy je ten, kdo pozemek užívá, a není jím *automaticky* vlastník (1 As 188/2022, bod 22). Reagoval tak však na situaci, v níž tehdejší společnost důsledně od samého počátku tvrdila, že pozemek a stavby neužívá ona (některé tam ostatně byly mnohem dřív, než ona sama pozemky koupila), ale

že je tím či oním způsobem užívají jiné osoby, které označila (jiná obchodní společnost či přímo obec Mutěnice; tamtéž, bod 20).

[13] NSS tehdy orgánům vytkl, že se touto procesní obranou vůbec nezabývaly. Připustil, že odpovědnost vlastníka bude namístě, pokud nezákonný zábor půdy (např. prázdnou budovu) nikdo neužívá a vlastník tento stav toleruje a nijak neřeší (1 As 188/2022, bod 24; právě tuto pasáž měl na mysli krajský soud); i to by však bylo třeba prokázat. Orgány zde pochybily tím, že navzdory konkrétním tvrzením vlastníka pozemků nezjišťovaly, kdo pozemky (*tedy cesty, plochy a stavby na nich*) skutečně užívá a zda se tak děje s vlastnickým souhlasem či vědomím (tamtéž, bod 25).

[14] V nynější věci nejde o hotovou stavbu, ale o teprve vznikající stavební konstrukci. (V září 2023, kdy se městský úřad o stavbě dozvěděl, byly na místě jen betonové piloty; při kontrolní prohlídce o měsíc později už byl na piloty připevněn i dřevěný rošt.) Takovou nehotovou stavbu tedy vůbec není možné užívat v běžném slova smyslu (mít z ní prospěch) – leda ve smyslu stavebních prací na ní. Označit „skutečného uživatele“ je v takovém případě velmi obtížné, pokud by nebyl přistižen přímo při stavební činnosti. (Je otázka, zda by městský úřad vůbec dokázal něco takového zjistit jinak než tak, že by hned od počátku postavil na místo nepřetržitou stráž. To už se ale vymyká z mezí jeho povinností při řádném zjišťování skutkového stavu. Krom toho od kontrolní prohlídky, což byl první úřední úkon na místě, se už pak stav nezměnil.)

[15] V tom je významný rozdíl oproti věci 1 As 188/2022, v níž společnost tvrdila, že stavby (postavené v dávnější minulosti) na jejích pozemcích jen leží, ale užívají je pro své potřeby jiní (k tomu uváděla i konkrétní okolnosti, jako třeba zajištění přístupu obce ke starší čističce odpadních vod, a dodala širší kontext). Rozestavěná konstrukce, která se jako součást pozemku stala ze zákona stěžovatelským vlastnictvím (§ 506 odst. 1 občanského zákoníku), nemůže být v tomto stavu k užitku nikomu, a právě proto nedává smysl ani uvažovat o tom, že by snad správní orgány měly pátrat po jejím „skutečném uživateli“ odlišném od vlastníka pozemku. Podstata přestupku, za nějž byl stěžovatel potrestán, ostatně spočívá v nezákonném užívání zemědělské půdy jako takové, tedy už v pouhém faktu, že půda je objektivně znehodnocována činnostmi nikoli zemědělského charakteru nebo že je objektivně zabrána věcmi movitými či nemovitými, které nesouvisejí se zemědělskou výrobou. Jinými slovy: neukazují-li skutkové okolnosti na konkrétního uživatele odlišného od vlastníka, bude za nezákonné užívání odpovědný vlastník, který je na svém pozemku trpí.

[16] Stěžovatel má pravdu v tom, že společnosti, která byla potrestána ve věci 1 As 188/2022, NSS vyhověl (na rozdíl od krajského soudu). Důvodem vyhovění ovšem bylo to, že správní orgány opomněly prozkoumat i skutkovou variantu, na kterou je upozornila sama společnost a která byla dobře myslitelná (nebyla nepravděpodobná): stavby, které na pozemcích ležely, byly dlouhodobě užívány, někdo měl z jejich užívání prospěch a nemusela to nutně být jen společnost coby vlastník pozemků. V nynější věci žádá taková varianta nevystala – což nebrání tomu, aby krajský soud uplatnil ty z tehdejších obecnějších úvah NSS, které nebyly navázány na konkrétní skutkový stav.

pokračování

[17] Především je ale pro založení odpovědnosti u trvalého přestupku podstatné nikoli to, kdo protiprávní stav způsobil, ale to, jak se k němu staví osoba s nejtěsnějším právním vztahem k věci (zde vlastník pozemku a současně vznikající stavby), i když jej sama nezpůsobil. Nejde tu o objektivní odpovědnost, jak tvrdí stěžovatel, protože trestán není za to, že někdo jiný (osoba blízká) na jeho pozemek umístil stavební konstrukci, ale za to, že sám stěžovatel tuto konstrukci ponechává na místě a je s ní srozuměn. Dokonce natolik, že na řízení o odstranění stavby zareagoval (neúspěšnou) žádostí o její dodatečné povolení.

[18] Nepříléhavý je pro tuto věc rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2020, čj. 6 As 172/2020-26. Tam sice v kasačním řízení uspěla potrestaná společnost, která na půdě evidované jako součást zemědělského půdního fondu skladovala stavební materiál a recyklovala stavební odpad – ale důvodem zrušení rozhodnutí o přestupku bylo to, že správní orgány se navzdory námitkám společnosti nezabývaly skutečnou (nikoli jen formálně evidovanou) povahou pozemků. (Ty prý sloužily nezemědělským účelům dlouhodobě, už za právních předchůdců potrestané společnosti.) V této věci žádná podobná námitka vznesena nebyla. NSS jen pro dokreslení dodává, že stěžovatelův pozemek leží v ploše významného krajinného prvku (údolní nivy), kde se ve značném množství vyskytuje zvláště chráněný druh bledule jarní (četné cibule bledulí byly při stavební činnosti vyrýpány). Nelze tedy ani uvažovat o tom, že by se pozemek snad faktickou cestou mohl v minulosti stát pozemkem zastavitelným.

[19] Pasáže z bodů 9 a 10 rozsudku 6 As 172/2020, které stěžovatelka cituje, se týkají otázky bez významu pro tuto věc, totiž vztahu mezi vlastníkem a nájemcem. Podle rozsudku z ničeho neplyne, že by za tento přestupek měl vždy být trestán primárně vlastník pozemků (jak to tehdejší společnost coby nájemkyně pozemků žádala, aby od sebe odvrátila pokutu). Odpovědnost naopak leží na oprávněném uživateli – nájemci, který na pozemcích vykonává činnost neslučitelnou s ochranou zemědělského půdního fondu. V této věci ovšem žádný takový oprávněný uživatel nevystupuje.

3.2 Výrok o vině a jeho náležitosti

[20] NSS nemá výhrady k tomu, jak krajský soud (v bodech 15 a 16 svého rozsudku) vypořádal námitku napadající výrok o vině. Je pravda, že krajský úřad podstatně změnil popis skutku (městský úřad skutek ve výroku náležitě právně kvalifikoval, ale opomněl ho popsat za pomoci konkrétních skutkových okolností); i k tomu však odvolací řízení slouží. Nejde o porušení zásady dvojinstančnosti, jak se stěžovatel domnívá. Krajský úřad v odvolacím řízení neshromáždil žádná (natož rozsáhlá) nová skutková zjištění ani stěžovatelův skutek nepovažoval za odlišný přestupek. Nedostatek rozhodnutí městského úřadu tkvěl jen v tom, že městský úřad nevhodně formuloval výrok, nikoli v tom, že by řádně nezjistil skutkový stav nebo že by snad trestal stěžovatele za jiný skutek než později krajský úřad.

[21] Nevěrohodné je tvrzení, podle něž stěžovatel až z rozhodnutí o odvolání zjistil, že správní orgány spatřují neoprávněné užívání zemědělské půdy právě v umístění stavby. Sám stěžovatel totiž už ve své žádosti o dodatečné povolení stavby, podané počátkem ledna 2024 (více než čtvrt roku před vydáním rozhodnutí městského úřadu), sdělil, že na jeho pozemku, který zkontroloval, „skutečně došlo k nějaké činnosti“ a „po pečlivé úvaze“ se rozhodl požádat o dodatečné povolení stavby. Chybějící popis stavby ve výroku rozhodnutí městského úřadu

jej nezkrátil ani na možnosti procesní obrany v odvolání: tam – bez ohledu na to, co konkrétně orgánům na pozemku „vadilo“ – argumentoval jen obecněji tím, že na pozemku on sám žádnou činnost neprovedl, *a už proto* nemůže být odpovědný za přestupek.

[22] Krajský úřad popsal časové určení přestupku stručně, ale dostatečně. Stěžovatelovo nezákonné jednání vymezil z obou stran úředními úkony, o nichž byl stěžovatel informován – na počátku zahájením řízení o odstranění stavby, na konci ohledáním na místě před vydáním rozhodnutí městského úřadu. Sám stěžovatel ani neříká, že a jak by měl být skutek časově vymezen jinak. Stejně tak neobstojí námitka, podle níž nebylo ve výroku dostatečně přesně popsáno místo stavby (bylo určeno jen parcelním číslem pozemku). Přirovnání plochy stěžovatelova pozemku ke čtverci o hraně 60 metrů použil krajský soud jen pro představu o jeho rozloze (a pro závěr, že v terénu není takový pozemek natolik rozsáhlý, aby jeho vlastník setrval v nejistotě o tom, zda je pozemek v některé své části nezákonně užíván). Nic to nevypovídá o nepravidelném a protáhlém tvaru skutečného pozemku, ovšem současně to ani nijak neoslabuje stěžovatelovo prokazatelné povědomí o tom, kde přesně stavba leží a jak vypadá.

3.3 Výrok o trestu a výše pokuty

[23] Napadený rozsudek není v žádné své části nepřezkoumatelný. Krajský soud se věci věnoval pečlivě a na podporu svých závěrů shromáždil judikaturu v míře větší než dostatečné. Všechny námitky vztahující se k výroku o vině vypořádal NSS výše; zbývá už tak jen námitka nepřezkoumatelnosti týkající se výroku o trestu.

[24] Námitkám, které zpochybňovaly pokutu za přestupek, věnoval stěžovatel ve své žalobě tři odstavce (body 32–34). V úvodním odstavci zdůraznil, že jemu uložený trest není mírný (a už vůbec ne srovnatelný s napomenutím), protože částka 30 tisíc Kč téměř dosahuje výše průměrné měsíční čisté mzdy v ČR v prvním pololetí roku 2024 (ta činila necelých 45 tisíc Kč). Ve druhém odstavci vytkl správním orgánům, že neposuzovaly jeho osobní poměry, a nemohly tak řádně zhodnotit, zda pokuta nemá pro stěžovatele likvidační charakter. I podle Ústavního soudu může být nevysoká pokuta likvidační, je-li uložena nemajetnému. Ve třetím odstavci stěžovatel nesouhlasil s úvahou inspirovanou opět Ústavním soudem, podle níž pokuta do výše 25 tisíc Kč nemůže být likvidační: může, což lze ale posoudit jen při důsledné individualizaci trestu.

[25] Krajskému soudu nelze mít podle NSS za zlé, že se poměrně obsírně (str. 7 rozsudku, bod 13) zabýval i tím, jak judikatura pojímá nepřiměřenost a likvidační charakter pokuty – vždyť stěžovatelova námitka je právě těmito pojmy protkána. Krom toho ale krajský soud reagoval i na tvrzení, že správní orgány neposuzovaly stěžovatelovy osobní poměry. Stejně tak i NSS souhlasí s tím, že městský úřad správně vyšel z veřejně známých informací o stěžovatelově majetkové situaci a dodal, že pokuta ve výši pouhých několika tisíců korun by ani nesplnila preventivní účinek (také s přihlédnutím k její horní – milionové – hranici). Pokud stěžovatel s touto úvahou nesouhlasil, mohl to namítnout (především) v odvolání. Tam však nejen že nezpochybnil své vlastnictví nemovitostí a svou funkci společníka a jednatele obchodní společnosti, případně jinak nepopsal své osobní poměry, ale pokutu jako takovou nekomentoval vůbec (zaměřil se tehdy jen na výrok o vině). V žalobě se pak – kromě popisování obecných východisek při určování výše pokuty – omezil jen na větu, že

pokračování

správní orgány neposuzovaly jeho osobní poměry. K tomu krajský soud správně uvedl, že ty nemůže správním orgánům tvrdit a doložit nikdo jiný než účastník sám. Stěžovatel ovšem této možnosti nevyužil.

4. Závěr a náklady řízení

[26] NSS proto kasační stížnost zamítl.

[27] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Krajskému úřadu nevznikly v řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu