



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Thronum servis s. r. o.**, se sídlem Ostrava - Poruba, M. Kopeckého 675, zastoupený JUDr. Pavlínou Sglundovou, advokátkou se sídlem Ostrava - Moravská Ostrava, Smetanovo nám. 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava - Moravská Ostrava, 28. října 117, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2012, č. j. MSK 128360/2012, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 8. 2014, č. j. 22 A 145/2012 – 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 8. 2014, č. j. 22 A 145/2012 – 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 22. 10. 2012, č. j. MSK 128360/2012, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud ze správního spisu zjistil následující:

Podle protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 10. 2011 provedl správní orgán I. stupně, Městský úřad Jablunkov, jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu dne 25. 10. 2011 kontrolu podle § 18 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon č. 334/1992 Sb.“). V rámci této kontroly zjistil, že na pozemcích parc. č. 57/9, 56/1, 56/19, 56/20 a 56/8, všechny v k. ú. Bocanovice, vedených v kultuře trvalý travní porost, došlo k navezení výkopových zemin, aniž by byla sejmuta svrchní kulturní vrstva půdy a uskladněna pro účely rekultivace. Z protokolu vyplývá, že návoz zeminy zjistil správní orgán I. stupně poprvé dne 5. 10. 2010, bylo však zřejmé, že terénní úpravy započaly již před tímto datem. Již ke dni 25. 8. 2010 totiž byly evidovány průvodky odpadů o návozu zemin a odpadů na uvedené pozemky, rovněž podle písemností ČIŽP začalo nakládání s odpady

od tohoto dne. Dle protokolu bylo ke dni provedení kontroly znemožněno zemědělské využití pozemků.

Rozhodnutím ze dne 12. 9. 2012, č. j. MEJA 14446/2012, správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 270.000 Kč za porušení povinnosti podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., jehož se měl žalobce dopustit tím, že v době od 25. 8. 2010 do 25. 10. 2011 provedl změnu znemožňující zemědělské využití zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“), tj. odnětí půdy ze ZPF z části pozemků parc. č. 56/1 (dle pozemkového katastru pozemek parc. č. 56/1 díl č. 1), 56/8 (dle pozemkového katastru pozemek parc. č. 57/1 díl č. 4 a 56/1 díl č. 5), 56/19 a 56/20, vedených v kultuře trvalý travní porost, všechny v k. ú. Bocanovice, na ploše o výměře 3.381 m², pro účely terénních úprav vyžadujících skrývku kulturní vrstvy půdy, které spočívaly v navážce materiálu (převážně nekulturních vytěžených zemin a hlušin) a jejím rozhrnutím přes původní půdní profil. Dotčená půda nebyla do jednoho roku uvedena do původního stavu. Tím se žalobce dopustil protiprávního jednání, neboť odňal půdu, která je součástí zemědělského půdního fondu, bez souhlasu příslušného orgánu ochrany ZPF.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2012, č. j. MSK 128360/2012, zamítl.

Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že časové vymezení deliktního jednání žalobce je natolik široké, že způsobuje nepřekoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Krajský soud z § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb. dovodil, že pro odnětí půdy ze ZPF k nezemědělským účelům po dobu kratší jednoho roku není třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Teprve tehdy, kdy odnětí půdy trvá i po uplynutí jednoho roku, je tento souhlas nezbytný. Pokud není souhlas s odnětím půdy ze ZPF ve lhůtě jednoho roku udělen, dopouští se subjekt, který půdu ze ZPF odňal, správního deliktu ve smyslu § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. Podle krajského soudu se tedy po dobu prvního roku odnětí zemědělské půdy bez souhlasu příslušného orgánu o správní delikt nejedná. Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné přesně určit období, kdy se měl žalobce správního deliktu dopustit. Správním orgánem I. stupně vymezené a stěžovatelem aprobevované období deliktního jednání žalobce je však určeno velmi široce a proto nesprávně. Podle skutkové věty výroku prvoinstančního rozhodnutí začíná toto období dnem 25. 8. 2010, kdy je poprvé zmíněno odnětí zemědělské půdy k nezemědělským účelům, a končí dnem 25. 10. 2011, kdy uplynul jeden rok ode dne konání kontrolní prohlídky, jejíž zjištění vedla k zahájení řízení o správním deliktu žalobce. Z takto vymezeného období není podle krajského soudu seznatelné, v jakém časovém úseku se žalobce správního deliktu dle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. dopustil. Nelze totiž určit, k jakému datu uběhlo jednorozhodnutí období, v němž ještě jednání žalobce podle § 9 odst. 2 písm. c) zákona nemělo znaky správního deliktu a od jakého data je již jeho jednání posuzováno jako deliktní.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že je časové vymezení správního deliktu žalobce ve správních rozhodnutích nepřekoumatelné. Stěžovatel považuje za mylný názor krajského soudu, že žalobce mohl beztretně odejmout půdu ze zemědělského půdního fondu bez souhlasu orgánu ochrany ZPF a využívat ji celý rok k libovolným účelům, a teprve po uplynutí této doby se začal dopouštět správního deliktu. Podle stěžovatele vyložil krajský soud § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb. příliš široce. Toto ustanovení totiž dopadá pouze na takové nezemědělské účely, které umožňují včasné uvedení půdy do původního stavu. Pokud zemědělskou půdu v době jednoho roku

pokračování

do původního stavu uvést nelze či uvedena není, je souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu třeba od počátku. Stěžovatel má za to, že terénní úprava provedená žalobcem sama o sobě vylučuje, aby byla půda uvedena do původního stavu, neboť jejím smyslem je nový stav dotčeného území. Žalobce tak souhlas k odnětí půdy potřeboval již od začátku své činnosti dne 25. 8. 2010.

Stěžovatel dále uvedl, že poté, co se správní orgán I. stupně dozvěděl o činnosti žalobce, která probíhala již ode dne 25. 8. 2010, mohl ještě žalobce navážky materiálu odvést a půdu uvést do původního stavu. Závěr, že se žalobce dopouští správního deliktu, tak nebylo možné s ohledem na § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb. učinit během prvního roku jeho činnosti, ale teprve poté, co správní orgán zjistil, že daná půda nebyla v této době uvedena do původního stavu. To však podle stěžovatele neznámá, že by se žalobce po dobu prvního roku odnětí půdy ze ZPF správního deliktu nedopouštěl. Po celé období ode dne 25. 8. 2010 do dne 25. 10. 2011 totiž trvalo nelegální odnětí půdy ze ZPF bez předchozího souhlasu příslušného orgánu.

Podle stěžovatele není podstatné, že navážení materiálu na zemědělské pozemky neprobíhalo ani rok, resp. že žalobce již ode dne 26. 10. 2010 v této činnosti nepokračoval. Správní delikt totiž nespočívá pouze v aktivním konání, ale i v nekonání. Žalobce navezený materiál na zemědělských pozemcích ponechal, neuvedl je tedy do původního stavu. Stěžovatel konečně namítl, že krajský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil závazný právní názor, jak by měly správní orgány postupovat. Na základě uvedeného navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce poukázal na řízení vedené stavebním úřadem - Městským úřadem Jablunkov, odborem územního plánování a stavebního řádu, ve věci správního deliktu podle § 180 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, kterého se měl žalobce dopustit provedením terénních úprav na pozemcích, které jsou předmětem řízení i v nyní projednávané věci, a to bez ohlášení stavebního úřadu. Toto řízení bylo zastaveno usnesením ze dne 23. 10. 2013, MEJA 16068/2013/ÚPSŘ/Ke-338.1. Žalobce namítl, že v řízení nebylo prokázáno, že by v dané lokalitě byly provedeny terénní úpravy podle stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě z hlediska uplatněného stížního bodu, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci uzavřel, že kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud nepochybně, že se žalobce vytykaného správního deliktu dopustil, za nesrozumitelné však považoval časové vymezení spáchaného skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že jednání, za které byl stěžovatel podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. sankcionován, tj. odnětí půdy, která je součástí zemědělského půdního fondu, bez souhlasu orgánu ochrany ZPF, je správním deliktem trvajícím. Trvajícím správním deliktem je takové jednání, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje, anebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. **Zákon zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, které se zpravidla děje opomenutím spočívajícím v tom, že pachatel takový stav neodstraní** (shodně též Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 127 a násl., Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 138 a násl.). K ukončení deliktu dojde až po odstranění protiprávního stavu, příp. splnění uložené povinnosti.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, stanovil, že ve výroku rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. Ve výroku rozhodnutí o trvajícím správním deliktu je tak nezbytné přesně vymezit i dobu udržování protiprávního stavu. Jednoznačné vymezení této doby je nutné nejen pro určení totožnosti skutku a vyloučení možnosti opakovaného postihu za týž skutek, ale i z hlediska ukládání sankce za trvajícím správním deliktu, neboť doba udržování protiprávního stavu je nepochybně jedním z kritérií rozhodných pro stanovení přiměřeného postihu.

V rámci posouzení nesrozumitelnosti správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury je za nesrozumitelné nutno považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním apod. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí brání posouzení jeho zákonnosti v rozsahu uplatněných žalobních bodů.

V projednávané věci správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí uvedl, že pokuta byla žalobci uložena „za porušení povinnosti uvedené v ust. § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., a to, že v období mezi datem 25. 8. 2010 a nejpozději k datu 25. 10. 2011 provedl změnu znemožňující zemědělské využití zemědělského půdního fondu, tj. odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ...“. V odůvodnění se již správní orgán I. stupně k době trvání správního deliktu blíže nevyjádřil.

Stěžovatel pak v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že prvoinstanční rozhodnutí vymezuje období, kdy se žalobce správního deliktu dopustil, dále že je toto období vymezeno co možná nejpřesněji s ohledem na zjištění, kdy k nelegálnímu záboru zemědělského půdního fondu došlo, a konečně že taková činnost, kterou žalobce prováděl v daném území, vyžaduje souhlas orgánu ochrany ZPF vždy, tj. bez ohledu na možnou roční dobu nezemědělského využití půdy, neboť vylučuje uvedení pozemků do původního stavu. Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Z uvedeného je tak zcela zřejmé, že doba odnětí půdy ze ZPF vymezená ve výroku prvoinstančního rozhodnutí je podle správních orgánů obou stupňů skutečně dobou deliktního jednání žalobce. Po celou dobu od 25. 8. 2010 do 25. 10. 2011 trvalo podle správních orgánů jeho protiprávní jednání, za které mu byla podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. uložena pokuta. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že výrok prvoinstančního rozhodnutí není vnitřně rozporný, není ani v rozporu s odůvodněním obou správních rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že Krajský soud v Ostravě chybně uzavřel, že je výrok správního rozhodnutí z hlediska časového vymezení správního deliktu žalobce nepřezkoumatelný, ačkoli jím byla doba spáchaného skutku jasně stanovena.

V projednávané věci se tak měl krajský soud zabývat žalobní námitkou, že správní orgán ve výroku rozhodnutí stanovil tuto dobu nesprávně. Krajský soud měl tedy posoudit, zda odnětí půdy ze ZPF bez souhlasu příslušného orgánu bylo po celou dobu od 25. 8. 2010 do 25. 10. 2011 jednáním nedovoleným a protiprávním, resp. zda po celou tuto dobu naplňovalo skutkovou podstatu správního deliktu podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. Pro zodpovězení této otázky bylo nezbytné posoudit správnost výkladu § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb. zaujatého stěžovatelem v napadeném správním rozhodnutí, podle něhož se toto ustanovení umožňující roční nezemědělské využívání půdy ZPF bez souhlasu orgánu ochrany ZPF nevztahuje na případy, kdy činnost prováděná na zemědělské půdě vylučuje její vrácení

pokračování

do původního stavu v době kratší jednoho roku. V takovém případě je podle stěžovatele souhlas orgánu ochrany ZPF nutný již od počátku odnětí půdy. Již od počátku takového nezemědělského využívání půdy bez souhlasu příslušného orgánu je tedy naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb.

Pokud by se krajský soud ztotožnil s tímto výkladem § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., který zaujal stěžovatel v napadeném rozhodnutí, bylo by dále nutno zodpovědět otázku, zda konkrétní činnost prováděná žalobcem na uvedených pozemcích (tedy navážení výkopových zemin bez toho, že by byla sejmuta svrchní kulturní vrstva půdy a uskladněna pro účely rekultivace) skutečně vylučovala uvedení půdy do původního stavu v době kratší jednoho roku. V takovém případě by bylo nutno přisvědčit závěru stěžovatele, že žalobce potřeboval souhlas orgánu ochrany ZPF k odnětí půdy již ode dne 25. 8. 2010, kdy zahájil navážení materiálu na zemědělské pozemky. Jestliže tomuto zákonnému požadavku nedostál, dopouštěl by se již od začátku své činnosti správního deliktu podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. spočívajícího v odnětí půdy bez nutného souhlasu orgánu ochrany ZPF.

Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že stěžovatel v kasační stížnosti současně přináší argumentaci, která jeho názor, že činnost žalobce vylučovala vrácení půdy do původního stavu, popírá. Stěžovatel totiž uvádí, že správní orgán mohl teprve po uplynutí jednoho roku od počátku navážení materiálu na zemědělské pozemky uzavřít, že skutečně došlo k porušení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, neboť žalobce mohl v této době ještě navážky odvést a půdu uvést do původního stavu.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pokud by se krajský soud naopak neztotožnil s výkladem § 9 odst. 2 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., podle něhož je k nezemědělskému využití půdy ZPF, které vylučuje její uvedení do původního stavu v době kratší jednoho roku, nutný souhlas orgánu ochrany ZPF již od počátku odnětí půdy, případně pokud by krajský soud dospěl k závěru, že konkrétní činnost žalobce neznemožnila vrácení půdy do původního stavu v této době, bylo by nutno uzavřít, že žalobce souhlas orgánu ochrany ZPF k odnětí půdy ze ZPF po dobu kratší jednoho roku nepotřeboval. Navezení materiálu a jeho ponechání na zemědělských pozemcích bez souhlasu orgánu ochrany ZPF by tak bylo po tuto dobu jednáním dovoleným, tedy v souladu se zákonem, zatímco následné udržování tohoto stavu po uplynutí roční doby by již bylo jednáním protiprávním, resp. deliktním.

Krajský soud by pak byl povinen zvážit, zda by takto časově vymezené deliktní jednání žalobce bylo v souladu s počátkem doby trvání správního deliktu uvedeným ve výroku správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s ohledem na požadavek jasné identifikace správního deliktu ve výroku rozhodnutí je nezbytné, aby zde byl jednoznačně stanoven den, od něhož již bylo odnětí půdy bez souhlasu orgánu ochrany ZPF deliktním jednáním. Pokud by se tedy v případě odnětí půdy po dobu kratší jednoho roku o správní delikt nejednalo, nepostačovalo by, aby byla ve výroku rozhodnutí uvedena pouze celková doba odnětí půdy s tím, že dobu spáchání správního deliktu lze z této doby dovodit pomocí výkladu § 9 provedeného v odůvodnění rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tak shledal rozsudek Krajského soudu v Ostravě ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nezákonným, a to pro chybné hodnocení otázky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele (resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán

právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud je tedy povinen se vypořádat s žalobní námitkou zpochybňující stanovené časové období spáchání správního deliktu. Přitom je povinen posoudit, zda byl v projednávané věci vzhledem k činnosti žalobce nutný souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu již od počátku odnětí půdy ze ZPF. V případě, že by krajský soud dospěl k závěru, že správní orgán vymezil dobu spáchání správního deliktu v souladu se zákonem, je povinen se vypořádat i s žalobní námitkou ohledně nepřiměřené výše uložené pokuty a jejího nedostatečného odůvodnění, jíž se ve svém původním rozsudku pro nadbytečnost nezabýval.

V novém rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Ostravě i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. července 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu