ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2017, čj. JMK 7883/2017, sp. zn. S-JMK 168128/2016/OŽP/III, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2018, čj. 41 A 3/2017-52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jiřímu Hladíkovi, advokátovi, **se nepřiznává** odměna za zastupování.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 9. 2016, čj. MUTI 10735/2016/OŽP/Va, Městský úřad v Tišnově, odbor životního prostředí, uložil žalobci pokutu ve výši 45 000 Kč, neboť uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“), kterého se žalobce dopustil úmyslným porušením § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF, tím, že užíval zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez platného souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu a přestupku podle § 20 odst. 1 písm. d) zákona o ZPF, kterého se dopustil úmyslným porušením § 3 odst. 1 písm. d) zákona o ZPF, tím, že poškodil fyzikální vlastnosti půdy jejím zhutňováním; obou uvedených přestupků se žalobce dopustil „*navežením materiálu a provedením*

zpevnění plochy na pozemku p. č. X, orná půda, katastrální území H. u T.“ (dále jen pozemek p. č. X). Zároveň žalobci uložil povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] K odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 17. 1. 2017, čj. JMK 7883/2017, sp. zn. S-JMK 168128/2016/OŽP/III, Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, vymezené části napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně formulačně změnil a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného krajský soud zamítl. Uvedl, že pro posouzení dané věci je bez významu, zda předmětná parcela je či není v katastru nemovitostí vedena jako komunikace, neboť je součástí zemědělského půdního fondu a je tedy chráněna před jiným než zemědělským způsobem využití; představa, že pozemek může být buď pozemní komunikací, nebo součástí zemědělského půdního fondu, je nadto nesprávná. Tvrzení stěžovatele, podle něhož se nemohlo v případě pozemku p. č. X jednat o ornou půdu, nebylo založeno na pravdě a pro posouzení spáchaných přestupků nebylo rozhodné, zda se na něm veřejně přístupná účelová komunikace nachází či nikoliv. Krajský soud upozornil na to, že se charakter pozemku bez dalšího nezmění pouhým užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace. Nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, podle níž bylo na obci Heroltice, aby situaci vyřešila. Rovněž jeho námitku, podle níž se dopustili přestupku také spoluvlastníci pozemku p. č. X, neshledal krajský soud důvodnou. Obě výše uvedené skutečnosti totiž nebyly předmětem řízení. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele týkající se zásady předvídatelnosti a zásady legitimního očekávání. Nesouhlasil s návrhem stěžovatele, aby žalovaný uložil spoluvlastníkům předmětné parcely opatření ve formě povinnosti zavést účelovou komunikaci; soud uvedl, že tato žalobcem nastíněná problematika nemá s projednávanou věcí relevantní souvislost. K námitce stěžovatele týkající se výše sankce uvedl, že odůvodnění výše sankce uložené správním orgánem prvního stupně považuje za dostatečné, neboť z něj bylo zřejmé, z jakého důvodu správní orgán sankci uložil. Konstatoval také, že sankce ve formě pokuty byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí a dle soudu tak byla přiměřená. K námitce, podle níž byl spoluvlastníkem předmětné parcely P. J. udělen souhlas, soud uzavřel, že ze spisu vyplynulo, že souhlas udělen nebyl; nadto konstatoval, že pro projednávanou věc není tato otázka ani podstatná, neboť i pokud by spoluvlastníci souhlas vyjádřili, nezměnilo by to nic na tom, že k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je potřeba souhlasu příslušného orgánu.

II.
Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítal, že v řízení před správními orgány dostatečně prokázal, že se na dotčené parcele nachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž z její povahy se mohlo jednat o zpevněnou i nezpevněnou pozemní komunikaci. Ani správní orgány ani soud však nepřisvědčily jeho argumentaci, podle níž se jedná o nezbytnou přístupovou komunikaci do rekreačního území, která pro svou funkci musí být zpevněná a nelze ji do budoucnosti užívat jako ornou půdu, neboť by se desítky nemovitostí ocitly bez příjezdové komunikace.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že z prokázaných skutečností bylo zřejmé, že se v případě předmětné komunikace nejednalo o zemědělsky obhospodařovaný pozemek, ani o pozemek, který nebyl obhospodařován pouze dočasně. Zpevnění polní cesty jakožto součásti nezemědělské půdy živičným povrchem nepostihuje sankcí žádný předpis; soud nadto podle stěžovatele

nesprávně interpretoval, že předmětný pozemek je zemědělsky obhospodařován a jde o součást zemědělského půdního fondu. Polní cesta není zemědělsky obhospodařována, neboť se podle zákona o ZPF jedná o nezemědělskou půdu potřebnou k zajišťování zemědělské výroby.

[7] Podle argumentace stěžovatele se nelze držet striktně zákona, neboť po uživatelích nelze požadovat, aby se přizpůsobili stavu komunikace, kterým byl „*rozbahněný kopcovitý terén postižený vodní erozí bez jakékoliv úpravy*“. Podle stěžovatele nebylo vyloučeno, že cesta mohla být již v minulosti zpevněna; tato relevantní skutečnost nebyla podle něj správními orgány zjišťována. K části odůvodnění napadeného rozsudku, v níž soud uvedl, že stěžovatel se mohl domáhat nápravy a uskutečnění požadovaných úprav formou jiných institutů, stěžovatel uvedl, že nemohl být aktivně legitimován k podání těchto návrhů, neboť není vlastníkem žádné nemovitosti, kterou by bez existence veřejné komunikace nebylo možné užívat.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s posouzením otázky porušení zásady legitimního očekávání krajským soudem; ze všech jeho vyjádření a okolností bylo zřejmé, proč nepovažoval své jednání za jednání naplňující podstatu uvedených přestupků. Podle stěžovatele jeho jednání nenaplnilo formální ani materiální stránku skutkové podstaty ani jednoho z přestupků. Míra společenské nebezpečnosti podle něj není a v důsledku všech skutečností bylo jeho jednání veřejně prospěšné.

[9] Správní orgány ani soud nedospěly podle stěžovatele k závěru, že by provedl stavební, těžební práce či průmyslové činnosti nebo terénní úpravy; správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že se v místě nacházela ornice; podle stěžovatele se však nejednalo o zemědělskou půdu, neboť ornice je úrodná vrstva půdy a nemohla se proto nacházet na desítky let užívané polní cestě.

[10] Stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením otázky výše pokuty; jak bylo prokázáno, nejednalo se v daném případě o zemědělskou půdu; nadto soud při stanovení míry závažnosti přestupku přisoudil jednání větší závažnost, neboť jeho jednání sankcionoval pokutou v rozmezí až do 10 000 000 Kč, namísto do 1 000 000 Kč.

[11] Stěžovatel namítal, že správní orgány neposoudily ani veřejný zájem jiných uživatelů užitkové komunikace, neboť předmětná komunikace nekončila u chaty ev. č. X, ale pokračovala dále; užívaly ji pak i jiné osoby, které měly na jejím užívání svůj zájem.

[12] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že napadený rozsudek je správný a s jeho závěry se zcela ztotožnil; odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Konstatoval, že domněnky stěžovatele, podle nichž se fakticky jedná o zemědělsky neobhospodařovanou půdu, která není k zemědělskému účelu použitelná, jsou nesprávné; rozhoduje podle něj pouze to, jak je půda vedena v katastru nemovitostí. Stěžovatelovo tvrzení, podle něhož byla dotčená komunikace v minulosti možná zpevněna, označil za spekulativní a ničím nedoložené. Stěžovateli byla uložena pokuta na samé hranici zákonné sazby a byla proto přiměřená.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkami stěžovatele týkajícími se existence přístupové komunikace na dotčeném pozemku. Stěžovatel argumentoval tím, že přístupová komunikace se v místě nachází již řadu let a je jedinou příjezdovou komunikací do rekreační oblasti; pro svou funkci musí být tato komunikace zpevněna a nelze ji do budoucna užívat jako ornou půdu. Protože je komunikace užívána po delší dobu, nemůže se nadto na dotčeném místě úrodná orná půda nacházet, a proto se jedná o rozpor mezi faktickým stavem a stavem zapsaným v katastru nemovitostí. Tyto námitky stěžovatele nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodné.

[16] Ze správního spisu je patrné, že se na dotčeném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nacházela a nachází; to potvrdilo také rozhodnutí silničního správního úřadu. Jak správně upozornil již krajský soud, ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí a není ani podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí, či jak byl evidován v minulosti.

[17] V projednávané věci však nebylo předmětem sporu, zda se na dotčeném pozemku účelová komunikace nacházela či nikoliv. Podstatné je a bylo, zda se stěžovatel dopustil přestupků podle § 20 odst. 1 písm. c) a d) zákona o ZPF, tedy zda v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 písm. c) a d) zákona o ZPF užil zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu a zda poškodil fyzikální vlastnosti zemědělské půdy.

[18] Nejvyšší správní soud z obsahu správních spisů zjistil, že na základě smlouvy o dílo sjednané mezi stěžovatelem jako objednatelem a zhotovitelem (firmou O. Z.) bylo provedeno vybudování zpevněné komunikace směsným recyklátem na pozemku parc. č. X; tento pozemek byl přitom v katastru nemovitostí veden jako orná půda. Správní orgán prvního stupně proto po zhodnocení skutkového stavu dospěl k závěru, že se stěžovatel dopustil shora uvedených přestupků. Stěžovatel argumentoval tím, že se v případě účelové komunikace nejednalo o zemědělsky obhospodařovaný pozemek, ani o pozemek, který by nebyl obhospodařován pouze dočasně; jednalo se podle něj o dlouhodobě užívanou účelovou komunikaci, která zemědělským účelům již sloužit nemohla. Nejvyšší správní soud s touto argumentací stěžovatele nesouhlasí. V projednávané věci přitom není podstatné ani to, zda již někdy v minulosti byla cesta zpevněna, jak stěžovatel uváděl; podstatné je, že celý pozemek p. č. X je v katastru nemovitostí evidován jako orná půda, pročež se na něj vztahovala příslušná ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

[19] Ze správního spisu je zřejmé, že pozemek p. č. X byl prokazatelně zemědělsky obhospodařován; nelze proto bez dalšího uzavřít (jak to činí stěžovatel), že již v důsledku vzniku účelové komunikace na části tohoto pozemku bylo jeho obhospodařování znemožněno. Pro uvedené nelze přijmout ani argumentaci, podle které údaje zapsané v katastru nemovitostí neodpovídaly faktickému stavu a katastrální úřad byl povinen vést dotčenou část pozemku v jiném režimu než v režimu „orná půda“.

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že postupným užíváním části zemědělské půdy vzniklá účelová komunikace nepřivodila změnu této části pozemku p. č. X na půdu již nikoliv ornou a tím nechráněnou zákonem o ZPF, jak se domnívá stěžovatel. 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). Z obsahu spisů zjevně vyplývá, že pozemek p. č. X sice nebyl v minulosti (zčásti) rozoráván a byl užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace; stěžovatel nebyl ovšem sankcionován za užívání této části (jemu vlastnicky nenáležející) pozemku p. č. X, nýbrž z toho, že v rozporu se zákonem o ZPF naplnil svým jednáním (popsaným ve výrocích rozhodnutí žalovaného správního orgánu prvního stupně) skutkovou podstatu přestupků, pro něž byl uznán vinným.

[21] Nejvyšší správní soud proto uvádí, že i pokud byla část pozemku p. č. X jako účelová komunikace užívána po řadu let, nemění to nic na tom, že stěžovatel, a to zjevně svévolně, porušil zákon o ZPF. Ani předcházející údajné „znehodnocení" půdy jejím uježdění nezměnilo režim (orná půda), v němž byl dotčený pozemek veden. Předmětem sporu přitom v posuzované věci nebylo ani to, zda vlastník, případně nájemce, učinil správně, pokud průjezd přes ornou půdu, resp. přes polní cestu vedoucí přes ornou půdu, povolil. Ustanovení § 9 zákona o ZPF stanoví podmínky pro odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu; obecná úprava stanoví, že pro odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu je třeba souhlasu. Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah spisu a s ohledem na výše uvedené uzavírá, že stěžovatel o souhlas k odnětí zemědělské půdy podle zákona o zemědělském půdním fondu nepožádal a nejednalo se zároveň ani o žádnou z výjimek (§ 9 odst. 2 zákona o ZPF), u níž by souhlasu nebylo třeba. Správní orgán prvního stupně proto postupoval správně, pokud stěžovateli za jeho jednání uložil pokutu v rámci zákonem vymezených podmínek.

[22] Nedůvodná je taktéž námitka stěžovatele, podle níž nebyla správně posouzena výše uložené pokuty. Jak správní orgány, tak krajský soud se přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vyjádřily k tomu, proč byla stěžovateli uložena pokuta právě ve výši 45 000 Kč. Zohlednily přitom všechny aspekty projednávané věci a přihlédly ke všem pro věc podstatným skutečnostem. Stěžovatelova argumentace, podle níž krajský soud jeho jednání „*sankcionoval pokutou v rozmezí až do 10 000 000 Kč*", je taktéž nedůvodná. Krajský soud v odůvodnění zcela správně poukázal na ustanovení § 20 odst. 3 zákona o ZPF, které stanoví výši pokut za spáchané přestupky; z obsahu odůvodnění je patrné, že zaměnil-li krajský soud číslovku 10 000 000 Kč za správnou 1 000 000 Kč, jedná se o zjevnou chybu v psaní, neboť samotné ustanovení, na nějž krajský soud odkázal, stanoví jako nejvyšší možnou sazbu právě 1 000 000 Kč.

[23] V posuzované věci je taktéž zcela mimoběžná argumentace stěžovatele, podle níž předmětná komunikace nekončila u chaty ev. č. X, ale pokračovala dále a užívaly ji i jiné osoby, jež měly na jejím užívání zájem; jak je již shora uvedeno, v projednávané věci nebylo toto stěžovatelovo tvrzení vůbec předmětem řízení.

IV.
Závěr a náklady řízení

[24] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

[27] Stěžovateli byl zástupcem pro řízení o kasační stížnosti ustanoven Mgr. Jiří Hladík, advokát. Jelikož ze spisu vedeného Nejvyšším správním soudem nebylo patrné provedení žádného úkonu právní služby advokátem, vyzval jej soud přípisem ze dne 12. 9. 2018 k vyčíslení odměny za zastupování a sdělení, zda byl ve věci již nějaký úkon učiněn; zároveň jej soud vyzval ke sdělení, zda je plátcem DPH. Na tento přípis reagoval zástupce přípisem ze dne 25. 9. 2018; v něm uvedl, že byly učiněny tři úkony (příprava a převzetí věci právního zastoupení, seznámení se spisem dne 6. 3. 2018 a výzva stěžovateli ze dne 27. 7. 2018). Zástupce dále uvedl, že registraci k DPH přikládá v příloze. Nejvyšší správní soud k tomuto strohému sdělení uvádí, že ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) stanoví, že mimosmluvní odměna náleží ustanovenému zástupci za první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení. V dané věci však zástupce žádným způsobem nedoložil, že by se porada s klientem uskutečnila. Měla-li být za tuto první poradu s klientem považována „*výzva stěžovateli ze dne 27. 7. 2018*“, pak Nejvyšší správní soud sděluje, že ani tato „výzva“ nebyla zdejšímu soudu doložena; již proto ji nemohl považovat za samostatný úkon právní služby. Ze spisu je zřejmý pouze záznam o nahlížení ze dne 6. 3. 2018, k němuž se dostavila advokátní koncipientka Mgr. Š. V.; nahlížení do spisu však samostatným úkonem právní služby není. Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že ke sdělení nebyla přiložena ani zmiňovaná registrace k DPH. Pro výše uvedené proto zástupci stěžovatele odměnu za zastupování nepřiznal.

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

V Brně 7. listopadu 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu