



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci

žalobce: **ADESSA ČR s. r. o.**
se sídlem v Písku, Budějovické předměstí, Budějovická 102/5
zastoupen Mgr. Janem Malcem, advokátem
se sídlem v Chomutově, Školní 3315

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. června 2018, č. j. KUKHK-16599/ZP/2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. června 2018, č. j. KUKHK-16599/ZP/2018, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10 800 Kč k rukám Mgr. Jana Malce, advokáta se sídlem v Chomutově, Školní 3315, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto usnesení zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Jaroměř ze dne 21. 3. 2018, č. j.: PDMUJA25434/2017, kterým bylo rozhodnuto v pochybnostech dle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně

zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ZPF“), že pozemky žalobce p. č. 2280/1 a 2277 v k. ú. Jaroměř (dále také jen „Pozemky“) jsou, resp. byly součástí zemědělského půdního fondu, a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Podstata žaloby

2. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V žalobě uplatnil několik žalobních námitek, v nichž vystupoval proti zákonnosti a správnosti obsahu žalovaného rozhodnutí.
3. Nejprve popsal průběh dosavadního správního řízení. Dne 3. 4. 2017 zahájil správní orgán prvního stupně se žalobcem řízení o odvodech za trvalé odnětí půdy (tj. Pozemků) ze zemědělského půdního fondu. Dne 28. 6. 2017 vydal pod č.j. PDMUJA9906/2017, sp. zn. OŽP – 1844 – 17/2017 – Dav, správní rozhodnutí, označené jako rozhodnutí o odvodech za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, kterým žalobci vyměřil odvod za trvalé odnětí Pozemků ze zemědělského půdního fondu ve výši 1.338.539,- Kč.
4. K odvolání žalobce žalovaný vydal dne 23. 8. 2017 pod č.j. KUKHK – 25162/ZP/2017 rozhodnutí, kterým zrušil prvoinstanční rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Současně mu uložil zahájené řízení o stanovení odvodů přerušit, a to z důvodu posouzení předběžné otázky, zda Pozemky jsou nebo nejsou součástí zemědělského půdního fondu.
5. Správní orgán prvního stupně následně usnesením ze dne 6. 9. 2017, č.j. PDMUJA25435/2017, sp. zn. OŽP – 1844 – 21/2017 – Dav – O, správní řízení o odvodech za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu přerušil a zahájil správní řízení o předběžné otázce, a to o rozhodnutí v pochybnosti, zda Pozemky jsou (resp. byly) součástí zemědělského půdního fondu. Jeho výsledkem jsou shora uvedená rozhodnutí.
6. První žalobní námitka spočívala v tvrzení žalobce, že správní orgány nepřihlédly k absenci materiálního znaku podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.
7. Uvedl, že opakovaně poukazoval na skutečnost, že byt' byly Pozemky zapsány v katastru nemovitostí jako zahrada a součást zemědělského půdního fondu, byl skutečný stav Pozemků zásadně odlišný, neboť Pozemky nebyly ani částečně užívány jako zahrada a nebyly a ani neměly být zemědělsky obhospodařovány, naopak tvořily jednotný funkční celek s pozemkem p.č. 2278/1 a na něm umístěnou stavbou č.p. 356, která byla postavena v roce 1923 a v níž byly k rozhodnému dni umístěny provozovny sklenářství, velkoobchod papírem, sklad a navazující dřevěné přístřešky.
8. Pozemky (pravděpodobně již od roku 1923) nebyly a ani neměly být zemědělsky obhospodařovány, navíc značná část pozemku p. č. 2280/1 byla rovněž zastavěna, a to příjezdovou komunikací k budově č.p. 356 (jak dokládá fotodokumentace, která je součástí níže označeného znaleckého posudku), která byla dokonce jedinou přístupovou komunikací k budově č.p. 356 a byla jako taková až do demolice budovy č.p. 356 v roce 2016 vždy užívána, a to jak nájemci provozoven, umístěných v budově č.p. 356 (tj. sklenářství a velkoobchodu papírem), tak i zákazníci těchto provozoven, tzn. širokou veřejností, které byla tato komunikace k výše uvedenému účelu rovněž zpřístupněna.
9. Tyto skutečnosti podle názoru žalobce jednoznačně vyplývají z obsahu Znaleckého posudku č. 16/2543/14 o ceně provozoven sklenářství a velkoobchodu s příslušenstvím a pozemky z LV 3136 v katastrálním území Jaroměř, obec Jaroměř, okres Náchod, ze dne 12. 3. 2014, vypracovaného znalcem Zdeňkem Hejnou.

10. Dle žalobce se však žalovaný vůbec nezabýval stěžejní odvolací námitkou týkající se vyřešení existence či absence materiálního znaku pro zahrnutí Pozemků do zemědělského půdního fondu. Tímto postupem měl žalovaný zatížit odvolací řízení vadou nepřezkoumatelnosti, neboť v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu jednak nesprávně posoudil skutkový stav věci, jednak v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu nesplnil povinnost pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.
11. Žalovaný hodnotil pouze existenci právního znaku a formálního znaku pro zahrnutí Pozemků do zemědělského půdního fondu, přičemž dospívá k závěru, že oba tyto znaky jsou splněny, což ovšem ani žalobce nezpochybnuje. Materiálnímu znaku Pozemků se nevěnoval.
12. Žalobce dále upozornil na skutečnost, že správní orgány obou stupňů nepřihledly k závěrům, obsaženým v tzv. Závěrečné zprávě o pedologickém průzkumu pro bilanci skryvky č. 160875, vypracované v červenci 2016 zhotovitelem Ing. Petrem Čihákem (dále též jako „Průzkum“). Dále žalobce citoval dle něho opominuté pasáže Průzkumu. Ty přitom dle jeho názoru podporují tvrzení, že Pozemky po materiální stránce nepatří do zemědělského půdního fondu.
13. Dle žalobce dále správní orgány nepřihledly k obsahu tzv. Protokolu z místního šetření ohledně bonity půdy ze dne 15. 9. 2015, vypracovaného Státním pozemkovým úřadem (dále jen jako „Protokol“), v němž je jeho vyhotovitelem výslovně uvedeno, že: *„Celá plocha obou parcel neodpovídá charakteru zem. půdy. Závěrem bylo konstatováno, že předmětné pozemky nelze zemědělsky využívat a proto nejde stanovit příslušný kód BPEJ ve smyslu vyhl. 327/1998 Sb. ve znění vyhl. 546/2002 Sb. Lze přiřadit pouze kód 99.“*
14. Žalovaný se touto odvolací námitkou odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nezabýval, přestože správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí závěry z Protokolu poměrně obsáhle citoval a dokonce výslovně uvedl, že: *„V tomto směru tedy správní úřad souhlasí s tvrzením účastníka řízení, že předmětné pozemky nemají již charakter zemědělské půdy.“*
15. Žalobce dále považuje za nesprávný i názor správního orgánu prvního stupně, obsažený v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, že Pozemky mohly být i po zastavění sousedících pozemků nadále užívány jako zahrada. Dle žalobce původní vjezdová brána do souboru nemovitostí, jehož součástí jsou mj. Pozemky, oplocení celého souboru nemovitostí (včetně betonové podezdívky), jakož i vyasfaltovaný vjezd do oploceného „areálu“ (souboru pozemků a staveb), zůstaly v původním stavu od jejich vybudování, tzn. pravděpodobně od šedesátých let dvacátého století. Tyto stavební úpravy a jejich charakter pak podle názoru žalobce jednoznačně prokazují, že nejpozději od jejich vybudování (tj. nejpozději od šedesátých let dvacátého století) byl celý soubor pozemků a staveb využíván výlučně k výrobním, skladovacím nebo obchodním účelům a tedy nebyl a nemohl být užíván jako zahrada nebo jiná zemědělská půda.
16. V návaznosti na to žalobce upozornil, že názor prvoinstančního správního orgánu, že *„Příjezdová cesta na pozemku p.č. 2280/1, která je patrná na snímku z roku 2012 vznikla pravděpodobně později a nelegálně.“*, není podložen žádnou úvahou správního orgánu ani nijak nevyplyvá z provedeného dokazování. Žalobce jej považuje za nesprávný, protože stavba pro obchod musela být již před rokem 1989 nepochybně kolaudována k užívání pro výše uvedené účely (tj. pro výrobní, skladovací a obchodní účely) a v takovém případě musela nepochybně existovat i příslušným stavebním úřadem řádně schválená přístupová cesta k budovám, ať již z důvodu zásobování tehdy existujících provozoven, přístupu zákazníků nebo z důvodu zajištění požární ochrany a k tomuto účelu také byla po celou dobu skutečně užívána. Část budovy byla ještě před rokem 1989 užívána jako velkoobchod papírem a příslušenstvím, jak ostatně názorně dokresluje i fotodokumentace tehdejší příjezdové cesty. Ani s těmito odvolacími námitkami se však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí dle žalobce žádným způsobem nevypořádal.

17. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že v řízení došlo ze strany Žalovaného nepochybně k porušení tzv. zásady předvídatelnosti, definované v § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 23. 8. 2017, kterým zrušil původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o odvodech za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu na Pozemcích, mj. výslovně uvedl, že sdílí pochybnosti žalobce, že Pozemky vykazují zákonné znaky zemědělského půdního fondu a dále rovněž uvedl, že z posudků je zřejmé, že Pozemky nelze zemědělsky obhospodařovat a nelze stanovit příslušný kód bonitovaných půdně ekologických jednotek.
18. Pokud pak žalovaný v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí dospěl na základě totožných důkazních prostředků k závěru právě opačnému, totiž že Pozemky byly součástí zemědělského půdního fondu, aniž by změnu svého právního názoru přesvědčivě a podrobně zdůvodnil, je takový postup podle názoru žalobce zjevným porušením zásady předvídatelnosti (zásady legitimního očekávání) a zatěžuje odvolací řízení další podstatnou vadou.
19. V poslední žalobní námitce žalobce uvedl, že správní orgány obou stupňů rozhodly v rozporu s jednou ze základních zásad správního práva „in dubio pro mitius“, tj. „v pochybnostech ve prospěch jednotlivce“, podle níž existují-li ve veřejném právu dva srovnatelné právní výklady určitého ustanovení, měl by rozhodující orgán volit vždy ten výklad, který je příznivější vůči jednotlivci, tedy osobě soukromého práva.
20. Což se nestalo, protože správní orgány použily takový výklad právního předpisu, který je vůči němu nepříznivější, v daném případě – s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem věci, jakož i ke skokovému zvýšení odvodů za odnětí zákonem č. 402/2010 Sb. – dokonce až nepřiměřeně přísný.
21. Žalobce tedy navrhl, aby krajský soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Podstata vyjádření žalovaného k žalobě

22. K žalobním bodům žalovaný uvedl, že dle jeho názoru je právní znak zařazení Pozemků do zemědělského půdního fondu naplněn tím, že k 15. 6. 2015 jsou vedeny v katastru nemovitostí jako zahrada; faktický znak je dán tím, že na Pozemcích byl k 15. 6. 2015 trvalý travní porost se stromy a náletovými dřevinami.
23. Posudkem Ing. Čiháka se zabýval a i v něm je shora uvedená skutečnost uvedena. Tu lze dovodit i z náhledu do veřejně přístupných leteckých map.
24. Pozemky sice nebyly systematicky obhospodařovány a docházelo zde k postupné degradaci půdních vrstev, ale tato skutečnost není důvodem k tomu, aby Pozemky nemohly být součástí zemědělského půdního fondu. K 15. 6. 2015 byly v katastru nemovitostí vedeny jako zahrada, a na základě toho lze předpokládat, že se na takovém pozemku bude vyskytovat travní porost, stromy, keře, případně záhony. Právě travní porost a stromy se na Pozemcích nacházely. Pokud není možné provést skrývku kulturních vrstev zemědělské půdy, lze dle § 8 odst. 1 zákona o ZPF udělit výjimku z povinnosti tuto skrývku provést.
25. Upozornil rovněž na to, že již v roce 2015 byl žalobci vydán dle § 9 odst. 8 citovaného zákona souhlas s trvalým odnětím Pozemků ze zemědělského půdního fondu, v němž byla stanovena orientační výše odvodu na 1 338 539,- Kč. Tento souhlas byl zapracován i do územního rozhodnutí na umístění stavby z téhož roku. Žalobce začal zpochybňovat zařazení pozemků do zemědělského půdního fondu až po oznámení zahájení řízení o výši finančních odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Žalobce tedy věděl, že Pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu a bude nutné za ně zaplatit odvody a do té doby tuto skutečnost nikterak nerozporoval.

26. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Doplnění žaloby a replika žalovaného

27. K podpoře žalobních tvrzení žalobce upozornil na existenci rozhodnutí tehdejšího Odboru pro výstavbu a vodní hospodářství Rady Okresního národního výboru v Jaroměři ze dne 11.10.1958, č.j. 2132/58 (dále jen také „Rozhodnutí o vyvlastnění“), jímž došlo k vyvlastnění celého souboru předmětných nemovitostí, tzn. objektu č.p. 356 v Jaroměři III., pozemku č. kat. 2278, pozemku č. kat. 2277, pozemku č. kat. 2279, pozemku č. kat. 2280 a pozemku č. kat. 2276, tzn. včetně Pozemků.

28. V textu Rozhodnutí o vyvlastnění se v prvním odstavci výslovně uvádí: „*Strojní a traktorová stanice v Jaroměři Vás požádala o odprodej objektu čp. 356 v Jaroměři III., ve kterém je umístěno středisko traktorové brigády. Žádost odůvodnila tím, že v cizím objektu nelze provádět adaptace a opravy tak, aby plně vyhovovaly potřebám stanice. V návrhu rozpisu plánu generálních oprav na r. 1958 je počítáno s nákladem Kčs 36.000 Kčs.*“ Jakož i: „*Odbor pro výstavbu a vodní hospodářství rady ONV v Jaroměři ... rozhoduje podle § 40 vl. nař. č. 93/150 Sb., že objekt čp. 356 v Jaroměři III. (č. kat. 2278, 2277, 2279 a 2280 a 2276 kat. území Jaromeř) se vyvlastňuje ve prospěch Strojní a traktorové stanice v Jaroměři.*“

29. To dle mínění žalobce zcela potvrzuje jeho názor, že totiž celý soubor pozemků a staveb nebyl a nemohl být užíván jako zahrada nebo jiná zemědělská půda, a to dokonce již nejméně od roku 1958 (nikoli tedy až od šedesátých let dvacátého století, jak se původně domníval), neboť již v této době byl celý soubor nemovitých věcí užíván jako strojní a traktorová stanice. Nejpозději z tohoto období tedy nepochybně pocházejí i zásadnější stavební úpravy, znemožňující využití Pozemků pro zemědělské účely (tj. oplocení celého souboru nemovitých věcí včetně betonové podezdívky, vjezdová brána, vyasfaltování nádvoří a příjezdové cesty do areálu). Pozemky tedy nemohly být užívány jako zahrada.

30. Žalovaný zopakoval, že podle něho je podstatné, že Pozemky k 15. 6. 2015 byly vedeny v katastru nemovitostí jako zahrada a že se na nich nacházel trvalý travní porost se stromy a náletovými dřevinami. Jinak odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V. Skutkové a právní závěry soudu

31. Z obsahu správního spisu krajský soud ověřil pravdivost tvrzení jak žalobce, tak žalovaného, o průběhu správního řízení. V tom není mezi účastníky řízení sporu.

32. Jenom stručně tedy opakuje, že Městský úřad Jaromeř původně ve věci vydal rozhodnutí o odvodech za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“). To však bylo žalovaným zrušeno, přičemž ten vyslovil názor, že s ohledem na skutkový stav věci by bylo na místě, aby prvoinstanční správní orgán nejprve posoudil jako předběžnou otázku, zda jsou předmětné pozemky, resp. zda byly k určitému datu, součástí ZPF.

33. Prvoinstanční správní orgán tedy na základě tohoto právního názoru odvolacího orgánu zahájil z moci úřední uvedené správní řízení.

34. Dle § 57 odst. 4 správního řádu, podle něhož jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední.

35. Dle § 1 odst. 4 zákona o ZPF tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

36. Výsledkem tohoto řízení bylo rozhodnutí, jak už shora uvedeno, že Pozemky jsou, resp. byly, součástí ZPF. Na základě tohoto právního závěru (tohoto rozhodnutí) pak následně budou

správní orgány pokračovat ve správním řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí o odvodech za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

37. Za této situace, kdy správní orgány výslovně deklarovaly, že v přezkoumávaném správním řízení rozhodovaly o otázce předběžné, si soud nejprve musel položit otázku, zda rozhodnutí, která jsou výstupem tohoto řízení, nemají povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.
38. Odpověď na tuto otázku dávají jednoznačně závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80. Ten uzavřel, že rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 1 zákona o ZPF je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.
39. Krajský soud proto přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalobce i žalovaný na výzvu krajského soudu nevyjádřili nesouhlas s takovým postupem. Dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.
40. Podstata žalobních námitek je shodná. Jde o to, zda správní orgány skutečně zjistily skutkový stav věci v úplnosti a zda na základě něho učinily správný právní závěr, že Pozemky naplňují i tzv. materiální znak pro to, aby mohly být k určitému datu deklarovány jako součást ZPF.
41. Dle § 1 odst. 2 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. Dle odst. 3 do zemědělského půdního fondu náleží též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.
42. Není pochyb o tom, a z této premisy vycházejí i správní orgány, že pro zařazení určitého pozemku do ZPF nepostačuje pouze skutečnost, že pozemek je veden v některé ze shora uvedených kategorií zemědělské půdy v katastru nemovitostí (zde se mluví o znaku formálním nebo právním), ale pozemek musí splňovat i znak materiální, tedy byl-li nebo měl-li být pozemek k rozhodnému datu skutečně zemědělsky obhospodařován. Tyto podmínky pro zařazení pozemků do ZPF jsou opakovaně vyžadovány i judikaturou správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2017, č. j. 9 As 175/2012-25).
43. Ostatně to je i hlavním cílem a úkolem správního řízení, které předpokládá ustanovení § 1 odst. 4 zákona o ZPF, dle něhož o tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu.
44. A že v případě Pozemků jsou takové pochybnosti na místě, je zcela zřejmé, protože na nutnost vyvolat takové řízení poukázal žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 23. 8. 2017, č. j. KUKHK-25162/ZP/2017, kterým zrušil původní rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, kterým žalobci vyměřil odvody za trvalé odnětí Pozemků ze ZPF. Deklarování, zda Pozemky skutečně k určitému datu byly součástí ZPF má pro řízení o stanovení odvodů za trvalé odnětí půdy ze ZPF povahu otázky předběžné (viz shora již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80).
45. Intenzivní existenci uvedených pochybností lze vysledovat i z vyjádření žalovaného obsaženého v uvedeném zrušujícím rozhodnutí, že sdílí pochybnosti žalobce, že Pozemky zákonné znaky

ZPF skutečně vykazují a poukázal i na skutečnost, že z posudků je zřejmé, že Pozemky zemědělsky obhospodařovat nelze, stejně jako nelze stanovit příslušný kód bonitovaných půdně ekologických jednotek.

46. Správní orgán I. stupně tedy vázán pokynem nadřízeného správního orgánu správní řízení zahájil a jeho výsledkem bylo shora již citované rozhodnutí, že Pozemky „jsou, respektive byly, součástí zemědělského půdního fondu“.
47. Za základní nedostatek tohoto rozhodnutí považuje krajský soud skutečnost, že správní orgán I. stupně evidentně nebyl veden myšlenkou deklarovat stav posuzovaných Pozemků k určitému datu. Je to zcela zřejmé nejenom ze shora citovaného výroku rozhodnutí, ale i z jeho odůvodnění.
48. Správní orgán se nejprve na str. 2 zabývá podrobně stavem Pozemků v minulosti, jako poslední důkaz cituje snímek z ortofotomapy z roku 1953 a již v tuto chvíli konstatuje, že Pozemky nebyly dotčeny, zůstaly zemědělské a že „tyto původně zemědělské Pozemky, pokud neměly být zemědělsky využívány, měly být odňaty ze ZPF spolu s plochami původní provozovny“. Tyto závěry cituje ve svém rozhodnutí i žalovaný.
49. Správní orgán I. stupně ovšem následně konstatuje, že „postupem času“ došlo k degradaci Pozemků a k rozporu jejich právního stavu se stavem faktickým, což dle něho potvrzuje protokol z místního šetření a geotechnický průzkum.
50. K této problematice se správní orgán I. stupně vrací i na první polovině str. 4 svého rozhodnutí, kde se věnuje problematice legálnosti příjezdové cesty vybudované na pozemku p. č. 2280/1 s tím, že Pozemky postupně degradovaly. Rovněž na tyto závěry odkazuje ve svém rozhodnutí i žalovaný.
51. Prvoinstanční správní orgán ovšem pokračoval dál, neboť rovněž konstatoval, že v důsledku provádění okolních staveb, ať už legálních nebo nelegálních, se Pozemky postupně přestaly zemědělsky využívat.
52. Nejdůležitější částí prvoinstančního rozhodnutí je ale dle krajského soudu druhá polovina str. 4. Zde správní orgán konstatuje závěr vyplývající z pedologického průzkumu Ing. Petra Čiháka z roku 2015, podle něhož původní vrstva půdy byla znehodnocena vrstvami navážek. Dále cituje z Protokolu o místním šetření vyhotoveného Pozemkovým úřadem Náchod, že celá plocha obou parcel neodpovídá charakteru zemědělské půdy, Pozemky nelze zemědělsky využívat, a proto ani nejde stanovit příslušný kód BPEJ, a že by mělo dojít v katastru nemovitostí ke změně druhu pozemku – ze zemědělské půdy na ostatní plochu. Dále správní orgán uvedl, že z uvedených důkazů plyne, že došlo ke znehodnocení původního profilu zemědělské půdy navážkami a že Pozemky jsou postradatelné pro ZPF. Vyvodil z toho výslovně, že „Pozemky nemají již charakter zemědělské půdy“.
53. Následně však konstatoval, že tento stav zavinil vlastník (resp. spíše bývalí vlastníci) Pozemků, kteří v rozporu s povinnostmi uloženými jim zákonem o ZPF nezajistili řádné zemědělské obhospodařování původně nepochybně zemědělské půdy. To byl pro správní orgán I. stupně hlavní důvod, proč bez ohledu na shora uvedené rozhodl, že Pozemky „jsou, respektive byly, součástí zemědělského půdního fondu“. Vždyť jinak i v poslední větě odůvodnění svého rozhodnutí konstatuje, že fyzický charakter druhu Pozemků neodpovídá jejich právnímu stavu v katastru nemovitostí. Za rozhodné však považuje, že se tak stalo v důsledku chování vlastníků Pozemků.
54. Z uvedeného opět zřetelně vystupuje, že prvoinstanční správní orgán se vůbec nezabýval posouzením stavu Pozemků k určitému datu. Ale vyhodnotil, že Pozemky v minulosti nepochybně součástí zemědělského půdního fondu byly (ač tuto skutečnost nikdo nerozporuje), konstatoval, že dnes již charakter zemědělské půdy nemají, ale ze shora

uvedených důvodů součástí ZPF byly. To ovšem nebylo účelem a cílem předmětného správního řízení.

55. Této skutečnosti si byl dobře vědom žalovaný, který toto pochybení v napadeném rozhodnutí přezkoumávanému rozhodnutí vytkl a stanovil, že stav posuzovaných Pozemků, tedy zda jsou součástí ZPF nebo nikoliv, musí být posuzován k datu 15. 6. 2015, kdy byl vydán souhlas s trvalým odnětím zemědělské půdy dle § 9 odst. 1 zákona o ZPF. Jeho právní závěry ohledně této otázky žalobce nikterak nezpochybňuje, krajský soud se k nim tedy vyjadřovat nejenom nemusí, ale ani nemůže.
56. Nutno ovšem konstatovat, že v rozporu s tím žalovaný nezměnil výrok prvoinstančního správního rozhodnutí (v tom smyslu, že by z něj jasně vyplývalo, že stav Pozemků je posuzován právě k uvedenému datu) a rozhodnutí beze změny potvrdil.
57. Žalovaný následně ocitoval pasáže z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí (z jeho str. 2 a 4, jak krajský soud shora uvedl), s nimiž vyslovil souhlas. Nutno ovšem říci, že se jednalo o pasáže týkající se zejména stavu Pozemků v minulosti a otázky příjezdové cesty. Ty pasáže, v nichž správní úřad I. stupně popisoval závěry geotechnického průzkumu Ing. Čiháka, závěry místního šetření provedeného Pozemkovým úřadem Náchod či závěry samotného správního orgánu, že Pozemky již dnes nemají charakter zemědělské půdy, žalovaný zcela opominul. Krajský soud chce věřit, že ne účelově.
58. Žalovaný se tak s těmito důkazy vůbec nevypořádal, zcela pominul jejich hodnocení – ať už každého z nich jednotlivě nebo ve vzájemných souvislostech.
59. Žalovaný se také nevyjádřil ke správnosti a zákonnosti stěžejního důvodu, pro který správní orgán prvního stupně usoudil, že Pozemky mají být, respektive byly, součástí ZPF, tedy že ztráta zemědělského charakteru (kterou jinak výslovně připustil) byla zaviněna chováním jejich vlastníků, kteří je v minulosti zemědělsky neobhospodařovali.
60. Tento právní závěr žalovaný zcela pominul. Přišel totiž s důvodem zcela novým. S odkazem na str. 6 Průzkumu a na náhled do veřejně přístupných webových stránek leteckých map uzavřel, že k 15. 6. 2015 byl na Pozemcích trvalý travní porost se stromy a náletovými dřevinami. Tím je dle něho materiální znak (žalovaný zřejmě omylem hovoří o znaku právním) Pozemků coby součástí ZPF naplněn. I když tedy Pozemky nemají charakter zahrady jako takové, ale jsou porostlé trvalým travním porostem, který je dle definice ZPF vymezené v § 1 odst. 2 zákona o ZPF součástí ZPF, jsou Pozemky dle žalovaného součástí ZPF.
61. Krajský soud předně považuje za neakceptovatelné, aby důvody, pro které správní orgány dospěly k závěru, že k určitému datu jsou posuzované pozemky součástí ZPF, byly zcela rozdílné v případě správního orgánu I. stupně a v případě orgánu odvolacího, bez toho, že by odvolací orgán řádně vysvětlil, proč stěžejní právní závěry prvoinstančního správního orgánu ohledně posouzení této otázky nepovažuje za důvodné a proč je nahrazuje důvody jinými.
62. Krajský soud opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek. Proto není možné, aby jednotlivé části tohoto celku obsahovaly zcela rozdílné právní závěry ohledně posouzení stěžejní právní otázky, bez toho, že odvolací správní orgán podrobně vysvětlí, proč právní závěry prvoinstančního správního orgánu nepovažuje za správné nebo proč je považuje např. za irrelevantní nebo podružné, do jaké míry se s nimi ztotožňuje či nikoli a proč je nahrazuje nebo doplňuje závěry jinými. V posuzované věci, přestože podstatnou část napadeného rozhodnutí tvoří toliko citace vybraných pasáží prvoinstančního rozhodnutí, působí obě rozhodnutí ve výsledku zcela nekonzistentním dojmem.

63. Již jen tato skutečnost by byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť je klasickým případem rozhodnutí nepřezkoumatelného pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).
64. Tím ovšem výčet procesních pochybení žalovaného nekončí. V návaznosti na to je nutno přisvědčit žalobě např. v tom, že pokud žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí vyslovil své důvodné pochybnosti o tom, že by Pozemky dnes byly součástí ZPF, měl v napadeném rozhodnutí ozřejmit, z jakých důvodů se od tohoto názoru odklonil. Geotechnický posudek Ing. Čiháka, jakož i letecké mapy, měl nebo mohl mít k dispozici již v době vydání zrušujícího rozhodnutí.
65. Žalovaný zcela ignoroval řadu důkazů obsažených ve správním spise nebo si z nich vybral pouze ty pasáže, které podpořily jeho právní názor na věc. Ukázkovým příkladem je Průzkum, z něhož si vybral jen jednu pasáž popisující, že na Pozemcích se nacházel v době jeho vypracování trvalý travní porost a náletové dřeviny. Nikterak již ovšem nezmínil závěry, které zmínil jak prvostupňový správní orgán, tak na ně poukazuje žalobce v žalobě, v nichž jsou obsaženy pedologické závěry týkající se Pozemků a jejich komplexní hodnocení. Naprosto opomenuty zůstaly ze strany žalovaného závěry Protokolu, které např. výslovně zmiňují, že Pozemky neodpovídají charakteru zemědělské půdy.
66. Krajský soud nemůže přisvědčit žalovanému v tom, že posouzení předmětu daného správního řízení je ve skutečnosti tak jednoduché, že tyto důkazy jsou pro posouzení zjištění stavu Pozemků vlastně irelevantní, protože stačí, že na Pozemcích je trvalý travní porost a sem tam nějaká náletová dřevina. A tím že je materiální znak Pozemků coby součástí ZPF naplněn. Krajský soud si naopak myslí, že ke shora uvedeným důkazům, v nichž svůj názor na povahu Pozemků vyslovily osoby zabývající se po stránce odborné problematikou ZPF, nutno přihlídnout je, neboť se vyjadřují k aspektům, které jsou pro stanovení, zda Pozemky jsou součástí ZPF, relevantní.
67. Stejně tak krajský soud nesouhlasí s právním závěrem správního orgánu I. stupně, že byť by Pozemky neměly k určitému datu charakter zemědělské půdy, je to vlastně jedno, protože pokud v minulosti součástí ZPF byly, měli jejich vlastníci povinnost je v tomto stavu udržovat nebo měli učinit oficiální kroky k jejich vynětí ze ZPF (např. změnou kultury na ostatní plochy). V tom případě by vlastně byl rozhodující stav formální, tedy jak je ten který pozemek zapsán v katastru nemovitostí. Jeho současný stav by nebyl rozhodující. Výjimkou by snad mohly být případy, kdyby vlastník pozemku zcela úmyslným jednáním způsobil nebo se snažil způsobit změnu v materiálním statusu pozemku, tedy snažil by se jej úmyslně a cíleně znehodnotit tak, aby charakter zemědělské půdy pozbyl.
68. Ze všech shora uvedených důvodů, které lze vesměs hodnotit jako závažné procesní vady, krajskému soudu nezbylo, než v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu znovu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
69. V něm bude žalovaný uvedeným právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
70. Přes shora uvedené výtky směřující i do rozhodnutí správního orgánu I. stupně, krajský soud nepřistoupil současně také k jeho zrušení, zejména proto, aby dal žalovanému možnost posoudit, zda bude možné a účelné, aby tato pochybení napravil on sám v odvolacím řízení, nebo zda převáží důvody pro zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci Městskému úřadu Jaroměř k novému projednání, jak předvídá § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

VI. Náklady řízení

71. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

72. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně žalobce byly zaplacený soudní poplatek v celkové výši 4.000,- Kč za žalobní návrh a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce žalobce učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 3.100,- Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky MS č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 cit. vyhlášky]. Za samostatný úkon právní pomoci naopak krajský soud neuznal podání žalobce nazvané doplnění žaloby ze dne 17. 9. 2018, neboť obsahovalo skutečně pouze doplnění původní žalobní argumentace. Dále má zástupce žalobce právo na náhradu hotových výdajů za 2 úkony právní služby po 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Zástupce žalobce uvedl, že není registrován jako plátc DPH. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 10 800,- Kč uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 9. dubna 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu