



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **F. K.**, zast. JUDr. Václavem Kaskou, advokátem se sídlem České Budějovice, Žižkova tř. 1, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, Ústřednímu pozemkovému úřadu, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 227/2005 – 48, ze dne 13. 7. 2006,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2005, čj. 44859/04-17170/Ži/2. Ústřední pozemkový úřad jím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Pozemkového úřadu v Českých Budějovicích (dále jen „pozemkový úřad“), čj. PÚ 634255/K01/1/1-Bu, jímž bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a o pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“) a § 19 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb. tak, že se schvaluje komplexní pozemková úprava v katastrálním území D. v plném rozsahu.

Soud vycházel z následujícího skutkového stavu: Vyhláškou ze dne 25. 6. 2001, čj. OPÚ:KPÚ/634255/100-549/01-Bu zahájil Okresní úřad – Pozemkový úřad České

Budějovice řízení o pozemkových úpravách v katastrálním území D. Zahájení řízení bylo účastníkům oznámeno veřejnými vyhláškami vyvěšenými na úředních deskách pozemkového úřadu obce D., obce N., D. B., M. a B.

Veřejnou vyhláškou ze dne 20. 4. 2004, čj. PÚ:KPÚ/634255/100/359/04-Bu oznámil pozemkový úřad, že podle § 11 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách předkládá na dobu 30 dní (3. 5. 2004 až 1. 6. 2004) k veřejnému nahlédnutí zpracovaný návrh komplexní pozemkové úpravy v k. ú. D. Současně pozemkový úřad upozornil všechny účastníky řízení, že v této době mají poslední možnost uplatnit k návrhu pozemkové úpravy své připomínky a námitky. Na den 16. 6. 2004 svolal pozemkový úřad závěrečné jednání.

Přípisem ze dne 18. 5. 2004 uplatnil žalobce k návrhu pozemkové úpravy připomínku, v níž uvedl, že je podle listu vlastnictví č. 234 pro k. ú. D. vlastníkem pozemků, jejichž celková výměra je 132 107 m², z toho tvoří 122 074 m² orná půda a 10 033 m² louky. Zpracovaný návrh pozemkové úpravy je podle žalobce v rozporu s touto skladbou. Výměra orné půdy podle něj činí 114 352 m² a výměra luk 15 792 m², tj. celkem 130 144 m². Úbytek celkové výměry tak činí 1963 m², výměra luk je vyšší o 5759 m². Závěrem žalobce požádal o provedení změny v návrhu pozemkové úpravy tak, aby zůstala zachována jak původní celková výměra jeho pozemků, tak i poměr jejich jednotlivých druhů.

V odpovědi ze dne 9. 6. 2004 sdělil pozemkový úřad žalobci, že se jeho připomínka nezakládá na správných údajích. Dle listu vlastnictví č. 234 činí rozloha orné půdy 105 871 m², luk 21 466 m², lesní plochy 468 m², vodní plochy 396 m² a ostatní plochy 6217 m². Celková výměra pozemků tedy činí 134 418 m². Údaje uváděné žalobcem v připomínce k návrhu se tedy liší jak v celkové výměře, tak ve skladbě kultur. Výměra parcel ve vlastnictví žalobce vstupujících do pozemkové úpravy je celkem 131 896 m². Tato výměra je u všech vlastníků v k. ú. D. opravena dle zaměření skutečného stavu opravným koeficientem 0,99876, v případě žalobce na výměru 131 732 m². Výměra orné půdy dle soupisu nových pozemků v komplexní pozemkové úpravě je 114 352 m², luk 15 792 m², tj. celkem 130 144 m². Do pozemkové úpravy nevstupují pozemky o výměře 225 m² orné půdy (PK 20, část PK 1336) a louky o výměře 2297 m² (PK 19, PK 21, PK 22). Návrh tak splňuje kriteria § 10 zákona o pozemkových úpravách. Žádosti o provedení změny v návrhu nelze podle pozemkového úřadu vyhovět, neboť je pro něj směrodatná výchozí výměra dle listu vlastnictví vedeného na katastrálním úřadě. Pokud jde o změnu ve skladbě kultur u původních a navržených nových pozemků, ukládá zákon správnímu orgánu vyhovět skladbě pozemku podle možností, které jsou dány současným stavem jejich poměru v upravovaném území.

Dne 1. 9. 2004 rozhodl pozemkový úřad o schválení komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území D. v plném rozsahu. Předložený konečný návrh projektu odsouhlasilo více než 80 % vlastníků podle výměry. Zbytek jsou vlastníci, kteří převzali doporučeným dopisem návrh nových pozemků včetně snímku a ve stanovené době se nevyjádřili. Připomínku vznesl žalobce, jeho žádosti však nebylo lze vyhovět (viz výše).

Žalobcem podané odvolání proti rozhodnutí pozemkového úřadu žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Podle § 10 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách může být výměra nových pozemků nižší nebo vyšší, nejvýše o 10 % než výměra pozemků původních. V daném případě bylo podle sdělení pozemkového úřadu a zpracovatele nutno po zaměření skutečného stavu a vyčlenění nezbytné plochy pro společná zařízení přepočítat výměry pozemků u všech vlastníků opravným koeficientem 0,99876 tak, aby byl poměr výměr všech

pozemků v obvodu pozemkové úpravy zachován. Proto došlo u všech vlastníků stejným poměrem ke snížení výměr v porovnání s údaji v katastru nemovitostí.

Ohledně požadavku na změnu skladby druhu pozemku ve prospěch orné půdy odvolací orgán uvedl, že zákon o pozemkových úpravách taxativně nestanoví, jaký podíl kterého druhu pozemků má návrh pozemkové úpravy obsahovat. Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách navrhne pozemkový úřad nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům, přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a podle možností i druhem pozemku, což znamená, že výměry jednotlivých druhů pozemků nemusejí přesně odpovídat výměrám původních druhů pozemků. Nebylo-li proto odvolateli přesně vyhověno v tomto ukazateli jeho požadavku, nejedná se podle žalovaného o porušení příslušných zákonných ustanovení. Stejně tak není porušením zákona, nebylo-li žalobci vyhověno v jeho požadavku scelit celkovou výměru jeho pozemků do jednoho bloku orné půdy a jednoho bloku luk na místo navržených dvou pozemků orné půdy a dvou pozemků luk. Naopak, pokud z původních třiceti tří pozemků byly nově vytvořeny pouze čtyři celky, jedná se o mimořádně výrazné scelení pozemků.

Závěrem odvolací orgán uvedl, že v řízení o pozemkových úpravách existuje řada možných technických řešení, která vyhovují účelu pozemkových úprav, a záleží na dohodě vlastníků pozemků a zpracovatele návrhu pozemkových úprav, které navržené řešení bude použito, aby vyhovělo co nejširšímu okruhu účastníků řízení a bylo provedeno v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními. Může se stát, že při větším počtu vlastníků nebude navrhované řešení plně vyhovovat představám některého z nich. Proto je zákonem stanoveno, že pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s navrženým řešením souhlasí vlastníci alespoň tři čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou řešeny v pozemkových úpravách. V daném případě byla tato podmínka splněna, neboť s návrhem pozemkové úpravy souhlasili vlastníci nejméně 80% výměry půdy řešené pozemkovou úpravou.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná. Pokud jde o námitku chybně zjištěného druhu jednotlivých pozemků, s nimiž žalobce vstupoval do pozemkové úpravy, objasnil tuto otázku již pozemkový úřad ve svém přípisu ze dne 9. 6. 2004. Pozemkový úřad porovnal pro účely pozemkové úpravy mapy bývalého pozemkového katastru a platné mapy katastru nemovitostí, kde je u parcel č. 454/1, 419/3, 450/1 a 1574/1 evidován platný druh pozemku. Takto zjištěný druh pozemku se stal podkladem pro sestavení soupisu nároků a následně pro návrh nových pozemků. Z přípisu žalobce ze dne 23. 7. 2004 je pak zřejmé, že mu nebyla známa skutečnost o nezahrnutí celé parcely č. 1336 do pozemkové úpravy. Stanovení obvodu pozemkových úprav přitom patří k prvním činnostem pozemkového úřadu po zahájení řízení o pozemkových úpravách. Rozsah pozemkových úprav byl projednáván již na úvodním jednání dne 28. 11. 2001.

Soud nepřisvědčil ani námitce nesprávné skladby navrhovaných pozemků. Zákonodárce podle něj v ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách vycházel z toho, že postup v řízeních o pozemkových úpravách je vzhledem ke značnému počtu účastníků řízení náročný a neumožňuje vždy plně vyhovět požadavkům jednotlivých vlastníků. Proto stanovil v § 10 citovaného zákona kriteria (limity), kdy lze mít cenu za přiměřenou, resp. kdy jsou nově navrhované pozemky v přiměřené výměře a vzdálenosti. Zákonodárce zde respektoval skutečnost, že není vždy reálné zachovat skladbu pozemků. Jedním z kritérií při stanovení ceny pozemku je i druh pozemku, proto kritérium přiměřenosti ceny se musí uplatnit i v souvislosti s návrhem pozemkového úřadu na druh nových pozemků

a v tomto smyslu musí pozemkový úřad respektovat provázanost jednotlivých kritérií. Žádný ze zákonem stanovených limitů nebyl v daném případě překročen. Zákonné ustanovení, podle něhož jsou nově navrhované pozemky v přiměřené výměře, pokud rozdíl výměry původních a navrhovaných pozemků nepřesahuje 10 % výměry původních pozemků, je pak nutno vyložit tak, že je pozemkovému úřadu umožněno navrhnout nové pozemky v limitu 10 % výměry původních pozemků, a to jak ve vyšší, tak v nižší výměře.

Za oprávněnou nakonec krajský soud nevzal ani námitku nedostatečného odůvodnění správního uvážení pokud jde o velikost jednotlivých odchylek návrhu od původní výměry, ceny a vzdálenosti. Žalobu proto jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

Rozsudek soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Má za to, že krajský soud zejména nesprávně interpretoval ustanovení § 10 zákona o pozemkových úpravách. Citované ustanovení formuluje čtyři hlediska, která je nutno zohlednit při vypracování návrhu pozemkové úpravy, a to cenu, výměru, vzdálenost a druh pozemku. Skutečnost, že druhová skladba pozemků není zákonem blíže vymezena (na rozdíl od prvních tří, u nichž jsou stanoveny limitní procentní odchylky), pak nezakotvuje libovůli správního orgánu v tomto ohledu, nýbrž pouze klade vyšší důraz na komplexní posouzení všech skutkových okolností případu. Tyto ovšem nebyly správním orgánem, jakož ani soudem posouzeny v plné šíři. Především nelze podle stěžovatele zploštit hodnocení čtvrtého kritéria (druhu pozemků) pouze na zkoumání toho, zda jsou dodrženy procentní odchylky u prvních tří hledisek. Jedná se o svébytné kritérium. Na rozdíl od většiny účastníků řízení, kteří ponechali své pozemky v nájmu nástupnickým zemědělským organizacím po bývalých JZD, je stěžovatel soukromý zemědělec, a méně než na zachování ceny nových pozemků mu tak záleží na zachování právě oněch věcných hledisek.

Stěžovatel nemůže přistoupit na to, že byl v konečném důsledku omezen ve všech výše uvedených směrech, a to přestože je jedním z mála výkonných soukromých zemědělců v dané lokalitě. V rámci správní úvahy mělo být podle jeho názoru k této skutečnosti přihlédnuto a alespoň v některých hlediscích měly být pro něj pozemkové úpravy příznivé. Absolutní úbytek zemědělských pozemků tak např. mohl a měl být kompenzován jejich lepší druhovou skladbou, tj. vyšším podílem orné půdy oproti jiným druhům. Podle stěžovatele je neúnosné, aby všechna negativa pozemkových úprav byla kumulována pouze u některých účastníků řízení. I při realizaci pozemkových úprav by mělo být dbáno na zásadu přiměřenosti a zásadu dobrých mravů, a to tím spíše že jde o zásah do Ústavou chráněného vlastnického práva.

Za neústavní považuje stěžovatel také postup, kdy správní orgán zkrátí konkrétního vlastníka na vlastnickém právu bez stanovení přiměřené náhrady. V případech, kdy vlastník obdrží v rámci úprav pozemky v souhrnné ceně přesahující stanovenou 4 % odchylku, je nabyvatel povinen uhradit rozdíl ceny. Dle názoru stěžovatele je s podivem, že do čtyřprocentního cenového zvýhodnění nabyvatel nic doplácet nemusí. Ještě více zarážející je však podle něj to, že stát na jedné straně vybere určité finanční prostředky, tyto ovšem (v důsledku nedokonalé právní úpravy) nerozdělí následně mezi znevýhodněné vlastníky. Stát se tak na jejich úkor fakticky obohacuje. Sama právní úprava postupu pozemkových úřadů je tedy podle stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Stěžovatel proto ponechal na úvaze Nejvyššího správního soudu, zda přeruší předmětné řízení a podá Ústavnímu soudu podnět ke zrušení příslušných ustanovení zákona o pozemkových úpravách

či nikoli. Stěžovatel odkázal rovněž na výkladovou praxi k ustanovení § 151o odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, podle něhož dochází rovněž k omezení vlastnického práva a byť také zde konkrétní úprava poskytování náhrady chybí, přesto ji soudní praxe běžně přiznává.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Skutkový stav tak, jak byl krajským soudem zjištěn, stěžovatel nijak nezpochybnil a Nejvyšší správní soud z něj proto sám vycházel i v řízení o kasační stížnosti.

O jednotlivých stížních námitkách uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Nejvyšší správní soud se v plném rozsahu ztotožňuje se závěry a argumentací obsaženými v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze a na jeho výstižné odůvodnění proto zcela odkazuje. Nad rámec jeho argumentace pak považuje za vhodné zdůraznit pouze to, že příčinou sporu v daném případě je zejména nedorozumění ohledně celkové výměry pozemků ve vlastnictví stěžovatele vstupujících do pozemkové úpravy a dále o jejich aktuální skladbě. Zatímco stěžovatel má od počátku správního řízení za to, že celková výměra jeho pozemků činí 132 107 m², z toho 122 074 m² orné půdy a 10 033 m² luk, vycházel pozemkový úřad z údajů na listu vlastnictví č. 234 pro k. ú. D., podle něhož činí celková výměra pozemků ve vlastnictví stěžovatele 134 418 m² (tedy o 2311 m² více, než uvádí stěžovatel), z toho orná půda činí 105 871 m², louky 21 466 m², lesní plochy 468 m², vodní plochy 396 m² a ostatní plochy 6217 m². Ne všechny pozemky stěžovatele pak byly zahrnuty do obvodu pozemkové úpravy a celková plocha jeho pozemků vstupujících do ní je tak 131 896 m² (po opravě dle zaměření skutečného stavu 131 732 m²).

Celková výměra nově navržených pozemků stěžovatele pak činí 130 144 m², z toho 114 352 m² orné půdy a 15 792 m² luk. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že (vedle zkrácení na celkové výměře) byl zkrácen také na ploše orné půdy ve prospěch luk (o 7722 m² méně orné půdy; o 5759 m² více luk), podle aktuálního stavu jeho pozemků je tomu přesně naopak. Výsledkem komplexní pozemkové úpravy totiž je, že stěžovatel získá o 8481 m² více orné půdy, naopak „zkrácen“ bude na výměře luk (o 5674 m²).

Nejenže tedy stěžovatel získal pozemkovou úpravou místo třiceti tří pozemků pozemky čtyři, ale v konečném důsledku bude obhospodařovat o bezmála osm a půl tisíce metrů čtverečních orné půdy více než dosud. Kasační námitky týkající se zkrácení stěžovatele na ploše orné půdy, resp. nezohlednění jeho působení jako soukromého zemědělce, tudíž vyznívají jako zcela liché. U osoby stěžovatele nebyla kumulována všechna negativa pozemkových úprav, jak se mylně domnívá, a z výše uvedeného lze dovodit i náznak realizace samotným stěžovatelem navrhovaného řešení, tj. kompenzaci celkového úbytku zemědělských pozemků (1,21 %) jejich lepší druhovou skladbou, tj. vyšším podílem orné půdy oproti jiným druhům.

Rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu tak pozemkový úřad dostal svým povinnostem vyplývajícím pro něj ze zákona o pozemkových úpravách, a žádným způsobem se neprovinil ani proti stěžovatelem dovolávané zásadě přiměřenosti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

K návrhu neústavnosti právní úpravy § 10 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách uvádí Nejvyšší správní soud pouze tolik, že nastíněná otázka je zcela bez vlivu na rozhodnutí v předmětné věci. Jen na okraj proto Nejvyšší správní soud upozorňuje na formulaci citovaného ustanovení, které zásadně podmiňuje překročení čtyřprocentní hranice ve prospěch vlastníka jeho souhlasem s uhrazením rozdílu ceny toto kritérium přesahující. Návrh stěžovatele na podání podnětu Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy; § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů nevyslyšel.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. července 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

