



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobců: a) Zemědělské družstvo "Agroholding" se sídlem v Bernarticích**, se sídlem Bernartice 111, **b) Ing. P. Š.**, bytem H., J., oba zastoupeni JUDr. Igorem Krajčíkem, advokátem, se sídlem Horní Lipová 271, Lipová-lázně, **proti žalovanému: Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2013, č. j. SPU 416196/2013,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2013, č. j. SPU 416196/2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobců a společnosti AGROPARKL spol. s r. o. a potvrdil rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Olomoucký kraj, Pobočky Jeseník (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 28. 6. 2013, č. j. SPU 210190/2013. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), schválil návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Tomíkovice zpracovaný Ing. M. B. (dále jen „pozemkové úpravy“).

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podali odvolání společnost AGROPARKL spol. s r. o. a žalobci. Společnost AGROPARKL spol. s r. o. neuvedla v odvolání žádné odvolací důvody. Žalobci v odvoláních namítali, že schválené uspořádání pozemků nezajišťuje podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy a ekonomicky je

poškozuje. Žalobci měli za to, že pro zahájení řízení o pozemkových úpravách se nevyslovili vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy. Žalobci trvali na tom, aby pozemky v jejich vlastnictví a dalších členů žalobce a) byly sceleny tak, aby je bylo možno racionálně využívat v zemědělské velkovýrobě. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považovali žalobci za nezákonné a přičítají se dobrým mravům.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný k blanketnímu odvolání společnosti AGROPARKL spol. s r. o. konstatoval, že ve vztahu k této společnosti nezjistil žádné porušení zákona. K odvolání žalobce a) žalovaný uvedl, že rozdíl mezi původním a navrhovaným stavem na LV 39 činí 0,00 % ve výměře, -0,32 % v ceně a -17,5 % ve vzdálenosti. K překročení zákonem stanovených kritérií přiměřenosti tedy nedošlo. Na LV 139 došlo ke snížení počtu parcel z původních 19 (průměrná výměra 0,6 ha) na 3 parcely o výměrách 2,5 ha, 4,2 ha a 4,5 ha, při současném zachování kritérií přiměřenosti. Nelze tedy tvrdit, že by žalobce a) byl návrhem umístění pozemků jakkoli poškozen. Z grafických příloh je dále zřejmé, že je splněn i požadavek na to, aby pozemky bylo možno racionálně užívat v zemědělské velkovýrobě. Žalovaný tak nepřisvědčil námitce žalobce a), že navržené a schválené uspořádání pozemků nezajišťuje podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy tak, jak má na mysli zákon o pozemkových úpravách. K odvolání žalobce b) žalovaný konstatoval, že rozdíl mezi původním a navrhovaným stavem na LV X činí 0,00 % ve výměře, 1,30 % v ceně a 2,06 % ve vzdálenosti. K překročení zákonem stanovených kritérií přiměřenosti tedy nedošlo. Z grafických příloh je zřejmé, že na LV X došlo ke snížení počtu parcel z původních 12 (průměrná výměra 2 ha) na 2 parcely o výměrách 12,9 ha a 11,2 ha, při současném zachování kritérií přiměřenosti. Nelze tedy tvrdit, že by byl žalobce b) návrhem umístění pozemků jakkoli poškozen. Žalovaný tedy nepřisvědčil námitce žalobce b), že navržené a schválené uspořádání pozemků nezajišťuje podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy tak, jak má na mysli zákon o pozemkových úpravách.

Žalovaný konstatoval, že z odvolání žalobců je evidentní, že žalobci nesouhlasí s pozemkovými úpravami především proto, že po jejich ukončení zaniknou dosavadní nájemní vztahy, zatímni bezúplatné užívání a časově omezený nájem k předmětným pozemkům. Ukončení nájemních vztahů však vyplývá ze zákona a finanční kompenzace tak není možná. Dle žalovaného proběhlo zahájení řízení o pozemkových úpravách v souladu s § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách. V daném případě podaly požadavek na zahájení pozemkových úprav Město Žulová a Pozemkový fond. Řízení o pozemkových úpravách se považuje vždy za zahájené z podnětu pozemkového úřadu (§ 6 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách). Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobců, že by pozemkovými úpravami došlo k plýtvání penězi daňových poplatníků. K požadavku žalobců na ukončení pozemkových úprav žalovaný konstatoval, že zastavení řízení o pozemkových úpravách je možné pouze za podmínek stanovených § 6 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Během řízení o pozemkových úpravách však nebyly shledány podmínky pro zastavení řízení.

Žalovaný nepřisvědčil námitce žalobců, že navržené a schválené uspořádání pozemků nezajišťuje podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Pozemkové úpravy byly zahájeny především z důvodu vyřešení systému protierozních opatření a zajištění přístupnosti zemědělských pozemků. Tato opatření byla zpracována do návrhu plánu společných zařízení, který vychází ze schváleného územního plánu Obce Žulová, Územního systému ekologické stability a dalších podkladů územně plánovací dokumentace. Schválený plán společných zařízení obsahuje opatření ke zpřístupnění pozemků, protierozní opatření pro zajištění

protipovodňové ochrany a zvýšení retenční schopnosti krajiny a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí. Celková výměra těchto opatření činí 82,86 ha. Z toho je zřejmé, že návrh pozemkových úprav a schválený plán společných zařízení splňují účel pozemkové úpravy tak, jak je uvedeno v zákoně. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav je založen § 2 zákona o pozemkových úpravách. Celé řízení a úspěšné dokončení pozemkových úprav je dále vázáno na většinový souhlas vlastníků výměry dotčených pozemků, jak je uvedeno v § 11 odst. 4 citovaného zákona. Ani zákon tedy nepředpokládá, že by mohlo být beze zbytku vyhověno všem požadavkům dotčených vlastníků. Závěrem žalovaný odkázal na názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 – 86, a konstatoval, že neshledal žádné procesní ani věcné pochybení v řízení o pozemkových úpravách a nezbylo tak než posoudit podaná odvolání jako nedůvodná.

III. Žaloba

Žalobci v žalobě namítli, že pozemkové úpravy byly zahájeny z podnětu tehdy existujícího Pozemkového fondu, který v té době spravoval toliko do 5,4 % z celkové výměry pozemků v dotčeném katastrálním území a který byl pouze jedním z účastníků řízení o pozemkových úpravách. Přesto správní orgán prvního stupně Pozemkovému fondu vyhověl a řízení o pozemkových úpravách v rozporu s § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách zahájil. Agenda Pozemkového fondu přešla ze zákona v době pozemkových úprav (od 1. 1. 2013) na správní orgán prvního stupně, a tedy titíž úředníci, na které přešla mj. agenda zaniklého Pozemkového fondu jakožto účastníka řízení o pozemkových úpravách, rozhodovali o samotných pozemkových úpravách. Žalovaný se odvoláním žalobců vůbec nezabýval, minimálně 95 % obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí je opsáno z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobci namítli podjatost správních orgánů s tím, že přinejmenším o jejich odvolání mělo v dané právní situaci rozhodovat Ministerstvo zemědělství. Žalobci konstatovali, že správní orgány rozhodly o schválení návrhu pozemkových úprav neoprávněně, neboť nedoložily, že s návrhem prokazatelným písemným projevem vůle souhlasili vlastníci alespoň tří čtvrtin výměry půdy dotčených pozemků. Tabulky s generáliemi vlastníků nejsou souhlasem dle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách.

Žalobci uvedli, že v průběhu pozemkových úprav několikrát žádali správní orgán prvního stupně, aby jim jakožto prvovýrobcům zemědělských plodin ve veřejném zájmu vyhověl, prostorově a funkčně uspořádal pozemky scelením tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření bez zbytečně dlouhých přejezdů zemědělské techniky, technických prostředků a zaměstnanců. Správní orgán prvního stupně však přikročil k řešení požadavků žalobců toliko provedením několika dílčích pozemkových úprav a nevyužil tak potenciál, rozsah a kapacitu zákona o pozemkových úpravách. Správní orgány tak významně poškodily žalobce na jejich zákonných právech a jejich postupem vyvstala otázka racionality vynaložených finančních prostředků státu na takto provedené pozemkové úpravy. „Efekt ztráty“ má posléze dvojí až třetí rozměr, kromě zbytečně vyplývaných prostředků se provedené pozemkové úpravy mj. podílejí na zvyšování nákladnosti tuzemské zemědělské prvovýroby a pomáhají posilovat účast zahraničních levných zemědělských dovozů na českém trhu.

Žalobci závěrem navrhli, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobců

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SPÚ“), kterým došlo ke spojení dosavadní soustavy pozemkových úřadů a zbytkových agend Pozemkového fondu a k vytvoření nové organizační složky státu s názvem Státní pozemkový úřad. Práva a povinnost bývalého Pozemkového fondu přešla na Státní pozemkový úřad, Krajské pozemkové úřady, nikoli na pobočky. Žalovaný byl toho názoru, že napadené rozhodnutí obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Odvolacím orgánem je žalovaný, nikoli Ministerstvo zemědělství, jak se domnívají žalobci. Podle § 6 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách se řízení o pozemkových úpravách považuje vždy za řízení zahájené z podnětu pozemkového úřadu. Ze spisové dokumentace vyplývá, že předložený návrh pozemkových úprav odsouhlasili vlastníci 92 % výměry dotčených pozemků. V této souvislosti je třeba upozornit na § 19 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách, podle něhož platí, že pokud se vlastník ve stanovené lhůtě nevyjádří k novému uspořádání pozemků, má se za to, že s ním souhlasí. Požadavek žalobců na doložení písemných projevů vůle vlastníků jde v daném případě nad rámec zákona.

Žalovaný uvedl, že ve vztahu k žalobci a) nedošlo k překročení zákonem stanovených kritérií přiměřenosti. Na LV 139 došlo ke snížení počtu parcel z původních 19 na 3. Nelze tedy tvrdit, že by byl žalobce a) návrhem umístění pozemků jakkoli poškozen. Z grafických příloh je zřejmé, že je splněn i požadavek, aby bylo možno pozemky racionálně využívat k zemědělské velkovýrobě. K překročení kritérií přiměřenosti nedošlo ani ve vztahu k žalobci b). Na LV X došlo ke snížení počtu parcel z původních 12 na 2. Nelze tedy tvrdit, že by byl žalobce b) návrhem umístění pozemků jakkoli poškozen. Žalovaný se v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu zabýval i konkrétní polohou nově navržených pozemků, ač je třeba na návrh umístění a konkrétních tvarů pozemků nahlížet jako na autorské dílo zpracovatele. Žalovaný s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, č. 152/1998 Sb., konstatoval, že veřejný zájem nelze spatřovat v nákladovosti tuzemské zemědělské prvovýroby. Dle názoru žalovaného je podaná žaloba pouze účelovým prodlužováním řízení, čímž potažmo dochází i k prodlužování platnosti současných nájemních smluv. Žalovaný dále odkázal na napadené rozhodnutí a setrval na tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Žalobci v replice k vyjádření žalovaného ocitovali znění § 2 odst. 1, 2, 3 a 4, § 3, § 4 odst. 1, 3 a 4, § 7 odst. 1 a 2 správního řádu a konstatovali, že žalovaný se nevypořádal s jejich námitkou podjatosti. Tvrzení žalovaného o souladu napadeného rozhodnutí s § 68 odst. 3 správního řádu je ryze formální. Žalovaný si protiřečí, když na jedné straně uvádí, že na návrh konkrétních tvarů pozemků je třeba nahlížet jako na autorské dílo, avšak na druhé straně tvrdí, že se konkrétní polohou nově navržených pozemků zabýval. Dle názoru žalobců žalovaný v odvolacím řízení nestudoval kompletní podkladový spisový materiál. Žalovaný rovněž nezaznamenal změnu prováděcích předpisů. Žalovaný neprokázal, že návrh pozemkových úprav odsouhlasilo 92 % vlastníků výměry dotčených pozemků. Žalovaný nepřihlédl k požadavkům žalobců, neuskutečnil se žádný průzkum terénu za účasti vlastníků pozemku, žádná aktualizace soupisu nároků atd. Správní orgány provedly pozemkové úpravy spíše jako úpravy sloužící toliko k obnově geodetických informací. V napadeném rozhodnutí není zohledněn dominující zájem na dalším rozvoji zemědělské výroby při respektování odůvodněných ekonomických požadavků. Nebylo vyhověno zájmu žalobců, aby pozemky v jejich vlastnictví sousedily s pozemky ve vlastnictví členů a pronajímatelů žalobce a). List

vlastnictví není optimálním důkazem správnosti pozemkových úprav, neboť z něj nelze vyčíst vzdálenosti jednotlivých parcel od sebe a jak velké vzdálenosti existují mezi parcelami žalobců a dalších vlastníků zemědělské půdy - členů družstva. Dle názoru žalobců byly zatím provedeny pouze dílčí úpravy v omezeném rozsahu. Žalobci odmítli názor žalovaného o účelovém prodlužování řízení. Problematika dotací není předmětem této žaloby.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Soud nařídil ve věci jednání, účastníci řízení se s omluvou jednání neúčastnili. Společnost AGROPARKL, spol. s r.o. neuplatnila práva osoby zúčastněné na řízení.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu žalobou uplatněných námitek.

Žaloba není důvodná.

Soud se nejprve zabýval výhradami žalobců proti procesnímu postupu správních orgánů. Žalobci předně namítali, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu s § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, neboť řízení o pozemkových úpravách zahájil z podnětu Pozemkového fondu, který spravoval zemědělskou půdu o výměře toliko 5,4 % dotčeného území (Pozemkový fond tedy nevlastnil pozemky o nadpoloviční výměře dotčeného katastru).

Podle § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách pozemkový úřad posuzuje podané požadavky na zahájení pozemkových úprav. K těmto požadavkům se vyjádří v písemném sdělení do 30 dnů. Shledá-li důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné, zahájí řízení o pozemkových úpravách. Pozemkový úřad může v odůvodněných případech zahájit řízení i bez podaných požadavků. Podle § 6 odst. 2 citovaného zákona platí: Řízení o pozemkových úpravách se považuje vždy za řízení zahájené z podnětu pozemkového úřadu.

Podle § 6 odst. 3 citovaného zákona pozemkový úřad zahájí řízení o pozemkových úpravách vždy, pokud se pro to vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území.

S ohledem na shora citovaná ustanovení má soud za to, že žalobce pomíjí celkový kontext zákonné úpravy zahájení řízení o pozemkových úpravách. Z hlediska podmínek pro zahájení řízení je stěžejní § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách, dle něhož správní orgán prvního stupně zkoumá, zda je provedení pozemkových úprav důvodné, naléhavé a účelné, a pokud shledá důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné, řízení o pozemkových úpravách zahájí. Z citovaného ustanovení vyplývá, že správní orgány při posuzování podmínek pro zahájení řízení disponují správním uvážením. Z § 6 odst. 2 citovaného zákona lze učinit závěr, že řízení o pozemkových úpravách lze zahájit pouze z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, a není tedy zahájeno např. doručením žádosti (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008 - 46, publ. pod č. 2613/2012 Sb. NSS). Lze tedy konstatovat, že na základě § 6 odst. 1 a 2 zákona o pozemkových úpravách nevzniká právní nárok vlastníka pozemku na zahájení řízení o pozemkových úpravách. Naopak § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách dopadá na situaci, v níž je správní orgán prvního stupně *povinen* zahájit řízení o

pozemkových úpravách. Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách je tedy ve vztahu k § 6 odst. 1 a 2 citovaného zákona ustanovením speciálním. Již z tohoto důvodu nemůže být námitka porušení § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách důvodná, neboť k postupu v rozporu s citovaným ustanovením by mohlo dojít pouze tím, že by správní orgán prvního řízení o pozemkových úpravách nezačal, ač takovou povinnost měl; v nyní posuzovaném případě však žalobci naopak namítají, že správní orgán správního stupně řízení nesprávně začal, ač jej začít nemohl. Postupem správního orgánu prvního stupně tedy nemohlo dojít k porušení § 6 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, neboť aplikace citovaného ustanovení v daném případě nepřípadala v úvahu.

Shora uvedené závěry lze pro nyní posuzovanou věc shrnout tak, že pro zahájení řízení bylo podstatné, zda byly naplněny požadavky uvedené v § 6 odst. 1 věta třetí zákona o pozemkových úpravách, tedy zda správní orgán prvního stupně správně shledal důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné. Nerozhodné bylo naopak to, kdo podal k provedení pozemkových úprav podnět (správní orgán prvního stupně ostatně může zahájit řízení i bez podnětu některého z vlastníků dotčených pozemků, srov. § 6 odst. 1 věta poslední zákona o pozemkových úpravách) a jaký byl jeho podíl na celkové výměře pozemků v dotčeném území. Žalobci přitom naplnění důvodů pro zahájení řízení ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách konkrétními argumenty nezpochybnili a soud proto pro úplnost ze správního spisu ověřil, že požadavek na provedení pozemkových úprav vznesl nejen Pozemkový fond, ale rovněž i Město Žulová. Správní orgán prvního stupně pak začal pozemkové úpravy z důvodu potřeby dořešení důsledků nedokončeného přidělového řízení, upřesnění nebo rekonstrukce podílů a vyřešení systému protierozních opatření a přístupnosti zemědělských pozemků. Tyto důvody dle názoru soudu dostatečně ospravedlňují zahájení řízení o pozemkových úpravách. Správní orgán prvního stupně tedy nepochybil, když řízení o pozemkových úpravách začal.

Žalobci dále namítli „podjatost“ správních orgánů, přičemž měli za to, že za dané situace mělo přinejmenším o jejich odvolání rozhodovat Ministerstvo zemědělství. K tomu soud pro úplnost uvádí, že Ministerstvo zemědělství bylo ve věcech pozemkových oprávněno rozhodovat do 31. 12. 2012. Dnem 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon o SPÚ, kterým došlo ke změně působnosti správních orgánů ve věci pozemkových úprav.

Podle § 2 odst. 5 citovaného zákona, ve znění účinném v době vydání posuzovaných správních rozhodnutí státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách (...) pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů. Tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně. O odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí.

Dnem 1. 1. 2013 tedy přešla na Státní pozemkový úřad působnost původně vykonávaná Ministerstvem zemědělství, a tím i příslušnost rozhodovat o odvoláních podaných v řízení o pozemkových úpravách. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 28. 6. 2013, napadené rozhodnutí pak dne 17. 10. 2013; obě rozhodnutí tak byla vydána za doby účinnosti zákona o SPÚ (k tomu srov. i přechodné ustanovení ve věci pozemkových úprav § 22 odst. 8 zákona o SPÚ). Ze zákonné úpravy tedy nepochybně vyplývá, že správní orgán prvního stupně byl oprávněn vydat rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav a žalovaný měl příslušnosti i pravomoc rozhodovat o odvoláních žalobců.

Žalobci svůj názor, že v jejich věci mělo rozhodovat Ministerstvo zemědělství, dovozovaly spíše než ze zákonné procesní úpravy z namítané „podjatosti“ správních orgánů. K tomu soud poznamenává, že i kdyby byl skutečně dán důvod pochybností o nepodjatosti oprávněných úředních osob, pak by přicházel v úvahu postup podle § 14 správního řádu, nikoli přechod působnosti žalovaného na zcela jiný správní orgán (Ministerstvo zemědělství). Soud však především nemůže souhlasit se způsobem, jakým žalobci pojmají „podjatost“ správních orgánů. Tu žalobci dovozovali z toho, že pozemkové úpravy byly zahájeny z podnětu Pozemkového fondu, jehož agenda přešla dne 1. 1. 2013 na Státní pozemkový úřad. Soud především připomíná, že Pozemkový fond byl jedním ze dvou subjektů, které podaly podnět k pozemkovým úpravám, a že rozhodnutí o pozemkových úpravách je vždy zahajováno *ex officio*. Nelze tedy tvrdit, že by správní orgány v dané věci rozhodovaly přímo o návrhu či žádosti Pozemkového fondu. Pokud žalobci namítali, že ve věci rozhodovali „titíž úředníci“, pak tuto námitku nijak nerozvádějí a soud ze správního spisu ani nic takového nezjistil (osoba, která jménem Pozemkového fondu podala podnět k pozemkovým úpravám, není totožná s žádnými úředními osobami, které ve věci činily úkony atd.). S ohledem na to je třeba námitku „podjatosti“ uvedenou v žalobě chápat tak, že žalobci spatřují podjatost správních orgánů v tom, že od 1. 1. 2013 došlo ke sloučení agend Pozemkového fondu a Státního pozemkového úřadu a zaměstnanci žalovaného (resp. správního orgánu prvního stupně) tak měly rozhodovat ve vztahu k pozemkům, se kterými hospodařil sám žalovaný. Tím žalobci patrně namítají tzv. „systémovou podjatost“, tedy podjatost založenou na skutečnosti, že úřední osoby byly zaměstnanci státu (resp. správního orgánu), který sám měl zájem na výsledku řízení, v jehož rámci činily úřední osoby úkony.

Problematicke tzv. „systémové podjatosti“ se podrobně věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 152, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS, na které soud v podrobnostech plně odkazuje a jehož závěry stručně shrnuje tak, že i „systémové riziko podjatosti“ se vždy týká konkrétní úřední osoby. Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Nejvyšší správní soud konstatoval, že podobně je třeba vnímat systémové riziko podjatosti i u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby. V dané věci žalobci spatřovali podjatost úředních osob v prostém „přechodu agend“, resp. v tom, že správní orgány rozhodovaly ve vztahu k pozemkům, s nimiž (od 1. 1. 2013) samy hospodařily. K tomu soud konstatuje, že dle výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu sice „systémové riziko podjatosti“ samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování správních orgánů, avšak na druhé straně je třeba vzít v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Jinými slovy, český právní řád stojí na předpokladu, že úředník není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svou „systémovou podjatost“. Soud tedy má za to, že aby byly dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, nepostačí pouze poukázat na jeho zaměstnanecký poměr k určitému správnímu orgánu (kterého se může dotknout výsledek řízení, v němž tento konkrétní úředník rozhodoval), ale je třeba zkoumat konkrétní okolnosti, které by mohly signalizovat nepřijatelnou míru rizika „systémové podjatosti“. Žalobci však žádné takové konkrétní okolnosti netvrdili a jejich existence nevyplyvá ani z obsahu správního spisu. Rozhodování o pozemcích v celkové výměře 5,4 % katastrálním území Tomíkovice lze naopak považovat za v podstatě běžné, obecně vzato nekontroverzní a v celkovém měřítku nevýznamné dotčení na zájmu Státního pozemkového úřadu jakožto

žalovaného z hlediska jeho celkové agendy. V dané věci tedy soud neshledal žádné pochybnosti o nepodjatosti úředních osob ve smyslu § 14 správního řádu.

K námitce žalobců, že se žalovaný jejich odvoláními vůbec nezabýval a do textu napadeného rozhodnutí opsal minimálně 95 % odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, soud považuje předně za nutné uvést, že obsah, rozsah a kvalita odvolání do značné míry předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného rozhodnutí o odvolání (k tomu přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 – 99). Jak odvolání podané žalobcem a), tak odvolání podané žalobcem b) mají rozsah pouhé jediné strany (a to včetně formálních náležitostí), a žalobci v nich především v obecné rovině vyjadřují nesouhlas s novým uspořádáním pozemků a namítají nezákonné zahájení řízení o pozemkových úpravách. Žalovaný se s jejich odvolacími námitkami řádně vypořádal, o čemž svědčí již to, že většina napadeného rozhodnutí (str. 5 až 9 napadeného rozhodnutí) představuje reakci žalovaného na jednotlivé odvolací námitky. Žalovaný srozumitelně vypořádal všechny výhrady žalobců, a to i přesto, že některé z nich byly formulovány natolik obecně, že je patrně nebylo nutné považovat za samostatné odvolací námitky (viz např. námitka plýtvání penězi daňových poplatníků). Soud nezjistil ani to, že by v napadeném rozhodnutí bylo opsáno 95 % obsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Soud jen pro úplnost poznamenává, že ani případné přejímání identických pasáží z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně by nepředstavovalo podstatnou vadu napadeného rozhodnutí, neboť úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací námitky (srov. § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu). Tento úkol pak žalovaný bezpochyby splnil a napadené rozhodnutí je v souladu s požadavky danými § 68 odst. 3 správního řádu zcela přezkoumatelné.

Ohledně zbývajících žalobních námitek odkazuje soud na setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu k charakteru a účelu řízení o pozemkových úpravách (z poslední doby srov. např. rozsudek ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 28/2016 – 54, a tam citovanou judikaturu). Tato judikatura stojí na předpokladu, že řízení o pozemkových úpravách je velmi specifické správní řízení, a to jak s ohledem na jeho předmět (kde jde o změnu vlastnického práva a jiných věcných práv k pozemkům v rádech stovek případů), tak i okruh účastníků (obvykle mnoho desítek osob), ale i jeho samotný účel. Právě posledně zmiňovaná charakteristika – účel řízení - je pro posouzení věci velmi podstatná. Ustanovení § 2 zákona o pozemkových úpravách hovoří o pozemkových úpravách jako o procesu, jímž ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a jímž se zabezpečuje přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Současně se pozemkovými úpravami zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Zde se tak veřejný zájem setkává s jednotlivými partikulárními zájmy soukromými a podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků pozemků, ale též vzhledem k celku. V dané věci soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 – 278, dle něhož každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav, neopírá-li se o tvrzení o porušení zákonných požadavků. Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že nájemce pozemku vstupujícího do pozemkové úpravy nemá právo na ekvivalentní „vykrytí“ tohoto práva na výstupu, neboť právo nájmu není vstupním

nárokem ve smyslu § 3 a § 8 zákona o pozemkových úpravách. Totéž platí i pro přiznané právo na čerpání zemědělských dotací spojené s pozemky dotčenými pozemkovou úpravou.

Žalobci svůj poslední žalobní bod [bod d) žaloby] založili právě na obecně vyjádřeném nesouhlasu s novým uspořádáním vlastnických vztahů k dotčeným pozemkům. Žalobci přitom svůj nesouhlas formulují ve velmi obecné rovině, přičemž poukazují např. na to, že správní orgány jim jako prvovýrobcům zemědělských plodin nevyhověly, že správní orgán prvního stupně „nevyužil potenciál, rozsah a kapacitu zákona o pozemkových úpravách a tím žalobce významně poškodil na jejich zákonných právech“, že „zde vyvstává otázka racionality vynaložených finančních prostředků státu k takto provedeným pozemkovým úpravám“ atp. Žalobci tedy v této části žaloby nejen nenamítají porušení některého konkrétního ustanovení zákona (až na výjimku údajného porušení § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, ke které se soud vyjádří dále v odůvodnění tohoto rozsudku), ale rovněž neuvádějí, ve vztahu ke kterým konkrétním pozemkům a jak konkrétně měly správní orgány pochybit. Správní soudnictví je založeno na přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, popřípadě zákonnosti předcházejícího procesního postupu. Soud se tedy nemůže zabývat tím, zda správní orgány skutečně využily „potenciál“ zákona o pozemkových úpravách, zda bylo možné řešit pozemkové úpravy „racionálněji“ či zda došlo k „vyplýtvání prostředků daňových poplatníků“. Z výše uvedených obecných závěrů o charakteru řízení o pozemkových úpravách rovněž plyne, že vadou napadeného rozhodnutí nemůže být bez dalšího to, že správní orgány nevyhověly návrhům žalobců (pokud správní orgány dodržely všechna zákonná kritéria).

Jediným konkrétním zákonným ustanovením, jehož porušení žalobci (v části žaloby týkající se samotného rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav) namítají, je § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách.

Podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách Pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň 3/4 výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách. Váha hlasu podílového spoluvlastníka odpovídá jeho podílu na celkové výměře pozemků.

Již ze znění citovaného ustanovení je patrné, že při schvalování návrhu pozemkových úprav je rozhodný nikoliv souhlas všech jednotlivých vlastníků dotčených pozemků, ale souhlas kvalifikované většiny těchto vlastníků. Soud zároveň nemůže přisvědčit námitce, že žalovaný souhlas této kvalifikované většiny nedoložil „prokazatelným písemným projevem vůle těchto vlastníků“. Správní orgán prvního stupně svůj postup ohledně schvalování návrhu pozemkových úprav podrobně popsal na str. 5 svého rozhodnutí. Tento postup je přitom zcela podložen i obsahem správního spisu.

Podle § 9 odst. 20 zákona o pozemkových úpravách (ve znění účinném k době vydání napadeného rozhodnutí) zpracovatel návrhu je povinen v průběhu jeho zpracovávání projednávat nové uspořádání pozemků s dotčenými vlastníky pozemků. Svůj souhlas, případně nesouhlas, vlastníci potvrdí podpisem na soupisu nových pozemků. Součástí správního spisu je přitom celý svazek dokumentů z října 2012, nadepsaný „8.6 Soupisy nových pozemků“, v němž jsou založeny listiny vztahující k soupisu nových pozemků jednotlivých vlastníků. Každá z těchto listin obsahuje ve svém závěru dovětek „Vyjádření vlastníka: Souhlasím s návrhem a umístěním pozemku“ a je opatřena čitelným podpisem vlastníka, včetně data a místa podpisu. Pokud tedy žalobci hovoří o „tabulkách s generáliemi vlastníků“, pak mají patrně na mysli na různých místech správního spisu založené seznamy

dotčených vlastníků, které ale správní orgány nepoužily jako podklad pro hodnocení souhlasu vlastníků s návrhem pozemkových úprav, ale založily je do spisu za jiným účelem (zpravidla za účelem ověření řádného doručování písemností jednotlivým vlastníkům). Soud přitom nezjistil ani žádnou „protiprávní manipulaci s daty“ jednotlivých účastníků, jak tvrdili žalobci v replice k vyjádření žalovaného.

Soud jen pro úplnost upozorňuje na § 9 odst. 21 zákona o pozemkových úpravách (tomuto ustanovení obsahově odpovídá § 9 odst. 17 citovaného zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012), podle kterého *v případě, kdy se vlastník pozemku k novému uspořádání pozemků nevyjádří ve smyslu odstavce 20, vyzve jej pozemkový úřad, aby tak učinil ve lhůtě 15 dnů. Pokud se vlastník ve lhůtě stanovené pozemkovým úřadem nevyjádří, má se za to, že s novým uspořádáním pozemků souhlasí*. Zákon o pozemkových úpravách tedy stanoví, že souhlas s novým uspořádáním pozemků může vzniknout i zákonnou fikcí, nikoli pouze písemným projevem vůle. I postup získávání souhlasů vlastníků podle § 9 odst. 21 zákona o pozemkových úpravách je kompletně podložen listinami založenými ve správním spise (včetně doručenek jednotlivým vlastníkům pozemků).

Závěrem soud považuje za vhodné vyjádřit se k věci i s přihlédnutím k obsahu repliky žalobců k vyjádření žalovaného. V replice žalobci předestřeli celou řadu dalších námitek a tvrzení. V této souvislosti soud považuje za nutné upozornit na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., podle něhož může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tato lhůta přitom činila dva měsíce od doručení napadeného rozhodnutí žalobcům (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Soud proto jen pro úplnost podotýká, že většina z tvrzení uvedených v replice jsou natolik obecná, že nejsou způsobilá konkrétního soudního přezkumu (to platí např. o úvodním tvrzení žalobců o porušení zákonných ustanovení správního řádu zakotvujících základní zásady činnosti správních orgánů, které žalobci nepodložili žádnými konkrétními argumenty). Další tvrzení uplatněná v replice nenavazují na některý ze žalobních bodů, což platí např. o obecném tvrzení, že se neuskutečnil žádný podrobný průzkum terénu či žádná aktualizace soupisu nároků. I kdyby byly tyto námitky uplatněny včas, jejich nedůvodnost je jednoznačně patrná z obsahu spisu (správní spis obsahuje řadu dokumentů dokládajících příslušné procesní kroky správních orgánů, viz např. dokument ze dne 23. 9. 2010 nazvaný „Pozvánka k zjišťování průběhu hranic v katastrálním území Tomíkovice“, či celý svazek dokumentů z října 2012 nadepsaný Aktualizované soupisy nároků apod.). Pokud žalobci poukazovali na to, že list vlastnictví není optimálním důkazem správnosti pozemkových úprav, pak soud opět zdůrazňuje, že soud přezkoumal zákonnost pozemkových úprav. Jestliže žalovaný v napadeném rozhodnutí zmínil listy vlastnictví (str. 6 napadeného rozhodnutí), pak tím chtěl poukázat na to, že ve vztahu k žalobcům nedošlo k žádné nezákonnosti. Z obsahu těchto listů vlastnictví shrnutých žalovaným je dle názoru soudu patrné přinejmenším to, že se správní orgány pokoušely dosáhnout cíle pozemkových úprav, jímž je mj. scelit rozdrobené malé parcely (srov. § 2 zákona o pozemkových úpravách).

Některá z tvrzení obsažených v replice žalobců je sice možné považovat za rozvinutí žalobních námitek, směřujících proti schválenému návrhu pozemkových úprav, avšak zároveň je třeba dodat, že tyto námitky zůstávají ve stejné rovině obecnosti, v jaké je žalobci uplatnili již v žalobě. Žalobci v replice např. konstatovali, že pozemkové úpravy nejsou pouhou obnovou souboru geodetických informací, že správní orgány by měly najít optimální řešení, že nebylo vyhověno zájmu žalobců na provozování moderní zemědělské výroby, že byly provedeny pouze dílčí úpravy v omezeném rozsahu apod. Argumenty žalobců jsou tedy zcela obecné a srozumitelně nevysvětlují, jakým způsobem měly správní orgány zasáhnout do zákonem chráněných práv žalobců. Jak již bylo řečeno výše, správní soudy přezkouvávají

toliko zákonnost rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav a jejich úkolem tak není domýšlet za žalobce argumenty či vybírat z plánu schválených pozemkových úprav ty skutečnosti, které by snad mohly svědčit o nezákonnosti postupu správních orgánů. I pro případ, že by žalobci své námitky konkretizovali (např. uvedením toho, jakým konkrétním způsobem mělo být jejich zájmu vyhověno a jak schválený návrh pozemkových úprav tomuto zájmu brání), je třeba mít na paměti, že soud se při soudním přezkumu rozhodnutí o pozemkových úpravách nemůže zabývat tím, zda bylo optimální navrhnout uspořádání pozemků právě ve schválené podobě či proč nebyly žalobcům přisouzeny jimi požadované pozemky atd. Nezákonnost napadeného rozhodnutí tak nemůže být dovozována ani z tvrzení žalobců v replice, že nebylo vyhověno jejich zájmu, aby pozemky v jejich vlastnictví sousedily s pozemky ve vlastnictví členů a pronajímatelů žalobce a). K tomu soud doplňuje, že žalobci své představy o optimálním uspořádání pozemků nekonkretizovali ani ve správním řízení. Ve správním spise jsou doloženy podklady dokládající komunikaci se žalobci, z nichž je patrné, že ač se správní orgány aktivně pokoušely se žalobci komunikovat, ti komunikaci buď odmítali, či se omezili na obecně projevený nesouhlas se samotným vedením řízení o pozemkových úpravách. V tomto směru soud odkazuje např. na dopis ze dne 5. 12. 2012, v němž žalobce a) uvedl, že „za vůbec nejlepší řešení považujeme pozastavení nebo zrušení“ pozemkových úprav. Je tedy patrné, že ani správní orgány si nemohly učinit jasnou představu o tom, jak konkrétně mají obecně formulovanému zájmu žalobců na provozování zemědělské výroby vyhovět.

VI. Závěr

Z výše uvedených důvodů dospěl Městský soud v Praze k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci nebyli ve sporu úspěšní a žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku 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. 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.

V Praze dne 8. března 2017

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová