



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Obec Vedrovice**, zastoupená Mgr. Jaroslavem Marténkem, advokátem se sídlem Slovákova 11, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2013, č. j. 62 A 10/2013 – 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 18. 4. 2013, č. j. 62 A 10/2013 – 44, zamítl Krajský soud v Brně žalobu, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala ochrany proti nečinnosti Státního pozemkového úřadu v řízení o žádostech o vydání rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv podle ust. § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku vyslovil závěr, že je-li proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav podle ust. § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách podána žaloba, nemůže správní orgán vydat rozhodnutí podle odst. 8 citovaného zákona dříve než je ukončen soudní přezkum napadeného rozhodnutí. Není přitom podstatné, zda byl žalobě přiznán odkladný účinek či nikoli. Tento názor podpořil krajský soud poukazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 12. 2. 2007, č. j. 4 As 72/2006 - 69, z nichž má za to, že existence právních účinků rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav neznamena možnost vydání navazujícího rozhodnutí o výměně pozemku podle ust. § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Vydání tohoto rozhodnutí je totiž vázáno na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí o žalobě, pokud je

podána. V dané věci není sporu o tom, že proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav byly podány dvě žaloby, o kterých dosud nebylo rozhodnuto. Za tohoto stavu tedy nelze nahlížet na správní orgán jako na nečinný, neboť mu ve vydání rozhodnutí brání zákonná překážka.

Stěžovatelka v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítala, že krajský soud dospěl k nesprávnému výkladu ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Proti rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy byly sice podány dvě žaloby na přezkum rozhodnutí správního orgánu, ale odkladný účinek nebyl žádné ze žalob přiznán. Proto není dán právní důvod ani žádná právní překážka pro to, aby bylo žádané rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv vydáno. Není dán ani právní důvod pro postup, kdy bude správní orgán vyčkávat s vydáním žádaného rozhodnutí na usnesení soudu o případném přiznání odkladného účinku. Překážkou vydání žádaného rozhodnutí není ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, protože návrh pozemkových úprav byl ve smyslu odst. 1 citovaného ustanovení zveřejněn před vydáním pravomocného rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy. Pro rozhodování ve věci je tedy nadále rozhodná úprava podle ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách ve znění účinném do 31. 12. 2012. Ta neobsahuje žádnou výslovnou konkrétní právní překážku pro vydání žádaného rozhodnutí (na rozdíl od současného právního stavu). Nezakazuje správnímu orgánu vydat žádané rozhodnutí, a to ani v případě, že je podána žaloba na přezkum správního rozhodnutí, jejíž podání má správní orgán z výslovné zákonné úpravy pouze ověřit, resp. nevymezuje žádnou konkrétní procesní či jinou překážku vydání žádaného rozhodnutí. Tu podle názoru stěžovatelky nelze dovodit ani přípustnou formou výkladu tohoto právního předpisu. Výklad provedený Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 12. 2. 2007, č. j. 4 As 72/2006 – 69 je nepřipustně rozšiřující. Nejvyššímu správnímu soudu není dána zákonodárná pravomoc, nemůže tedy svým rozhodnutím měnit nebo doplňovat zákonnou úpravu tam, kde by nebyla zákonodárná pravomoc výslovně delegována. Tomuto právnímu názoru nasvědčuje i stav právní úpravy ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách ve znění účinném před a po 31. 12. 2012. Podle současného znění již výslovně platí, že pozemkové úřady musí správní řízení přerušit do doby konečného rozhodnutí o žalobách proti rozhodnutí o schválení návrhu. Tento výslovně upravený procesní postup chybí v úpravě účinné do 31. 12. 2012 a nelze jej doplňovat výkladem. I z tohoto postupu zákonodárce při změně zákona o pozemkových úpravách je zřejmé, že tak zásadní právní povinnost, jakou je přerušování správního řízení, může být stanovena pouze zákonodárcem a ve formě právního předpisu příslušné právní síly a obecné závaznosti. Krajský soud měl respektovat pouze zákon, jak mu ukládá i čl. 95 odst. 1 Ústavy, a měl ve věci vyslovit vlastní právní názor, resp. úsudek a důvody, které ho k právnímu názoru vedly. V odůvodnění však citoval právní názor Nejvyššího správního soudu a sám žádný právní názor nevyslovil a neuvedl ani důvody, které ho k respektování právního názoru Nejvyššího správního soudu vedly s odkazem na skutečnosti prokázané v řízení ve věci. Tím je dána i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se navíc nevypořádal se všemi námitkami stěžovatelky, zejména s námitkou rozporu s Listinou základních práv a svobod, podle které lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a státní orgán nesmí zůstat nečinný a musí žádané rozhodnutí vydat. Zejména nesmí státní orgán zůstat nečinný tam, kde jeho nečinnost vyvolává porušení práv

pokračování

takového významu, jako jsou práva vlastnická. Tak je tomu v daném případě, kdy stěžovatelka i vlastníci dotčených pozemků jsou bez právního důvodu omezováni na svých vlastnických právech. Proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje zásadní argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou. Soud se v odůvodnění svého rozsudku musí plně vypořádat se všemi žalobními námitkami. (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, všechna rozhodnutí na www.nssoud.cz).

Uvedeným požadavkům napadený rozsudek vyhovuje, neboť krajský soud dospěl k jednoznačnému závěru ohledně výkladu ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách i vztahu tohoto ustanovení k namítané nečinnosti správního orgánu. Z jeho odůvodnění je jasné, že krajský soud se ztotožnil s výkladem citovaného ustanovení Nejvyššího správního soudu, protože jej považoval za správný, a vyvodil z něj důsledky pro zjištěný skutkový stav. Jak k tomu obecně uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010 – 63, „(v)yužívání závěrů soudní judikatury (zejména rozhodnutí soudů vyššího stupně), a to jak ve formě citací s uvedením konkrétního rozhodnutí či toliko prostřednictvím odkazů, je v rámci rozhodovací činnosti soudů zavedenou praxí. Tato praxe je přitom v souladu s požadavkem vázanosti soudce právem, tj. nejenom psaným zákonem, ale i ostatními prameny práva (zejména judikaturou a právními principy). Nerespektování judikatury vyšších soudů (včetně Ústavního soudu) by znamenalo porušení zásady právní jistoty, resp. předvídatelnosti rozhodovací činnosti soudů, a přičilo by se požadavku na legitimní očekávání účastníků řízení, že ve srovnatelných případech bude soud postupovat a rozhodovat stejně“. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v žalobě je třeba odlišovat uplatněné žalobní námitky a jednotlivé dílčí argumenty na jejich podporu. Krajský soud má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými žalobními námitkami, což ale neznamená, že musí nutně reagovat na každý dílčí argument či tvrzení žalobce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2013, č. j. 7 As 79/2012 – 54, www.nssoud.cz). Krajský soud při rekapitulaci procesních stanovisek účastníků poukázal na to, že stěžovatelka se cítí nevydáním rozhodnutí omezována na svých vlastnických právech. Tím, že dospěl k jasnému závěru ohledně výkladu předmětné právní úpravy, je zřejmé, že žádný rozpor s Listinou základních práv a svobod neshledal. Tato kasační námitka ohledně nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

Podle rozhodného znění ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách vydá pozemkový úřad rozhodnutí podle § 11 odstavce 8 zákona o pozemkových úpravách (rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a lhůty podle § 10 odst. 2 téhož zákona, o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům, o přechodu vlastnických práv k pozemkům, na nichž se nacházejí společná zařízení) po prověření, zda nebyla u příslušného soudu uplatněna žaloba proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 4.

Stěžovatelka dovozuje, že toto ustanovení opravňuje pozemkový úřad pouze ke zjištění, zda byla podána žaloba, nikoliv však k takovému procesnímu postupu, který by bránil vydání navazujícího rozhodnutí podle ust. § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. S tímto právním názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť při interpretaci zákona nelze vždy úzkostlivě lpět na jeho striktním gramatickém výkladu bez zohlednění smyslu a účelu právní úpravy. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že *„naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“* [náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), dostupný na <http://nalus.usoud.cz>].

V daném případě přitom existují důvody, pro které je třeba vyložit ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách tak, aby zohlednil smysl této právní regulace. V již citovaném usnesení ze dne 12. 2. 2007, č. j. 4 As 72/2006 - 69, www.nssoud.cz, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách *„nutno vyložit nikoli doslovně (tedy že postačuje pouhé „prověření“ a bez ohledu na to, zda žaloba byla či nebyla podána, může poté pozemkový úřad rozhodnout podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách), nýbrž tak, že zjistí-li pozemkový úřad, že proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav byla žaloba podána, nesmí pozemkový úřad přede dnem vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu o ní vydat rozhodnutí podle § 11 odst. 8. Při jiné interpretaci by totiž toto ustanovení postrádalo jakýkoli rozumný smysl. Dožaduje-li se stěžovatel přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s poukazem na to, že jeho přiznání bude znamenat zachování dosavadních vlastnických a užívatelských vztahů, je zřejmé, že nebylo třeba, aby v dřívějším řízení žádal o přiznání odkladného účinku žaloby, neboť v tomto směru jej poskytuje právě § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách. Nejvyšší správní soud tedy nemusel řešit otázku právní jistoty pro případ, že odkladný účinek žaloby požadován nebyl, ale u kasační stížnosti požadován je, a mohl se hned zabývat otázkou brozby nenahraditelné újmy.“* V tomto výkladu nelze spatřovat nerespektování zákona nebo dovozování pravomocí správního orgánu mimo meze stanovené zákonem, jak se domnívá stěžovatelka, ale zachování účelu zákona při nejasném vymezení těchto mezí. Postup zákonodárce, který ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách s účinností od 1. 1. 2013 novelizoval, pak nesvědčí o jeho úmyslu stávající úpravu a její výklad nahradit, ale pouze ji upřesnit. Důvodová zpráva k zákonu č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, k tomu uvádí: *„Dosavadní formulace ustanovení § 11 odst. 9 nebyla jednoznačná a docházelo k různým výkladům tohoto ustanovení.“*

pokračování

Navrhovanou úpravou je jednoznačně stanoven postup pozemkového úřadu v případě, kdy zjistí, že účastník řízení podal žalobu.“ (Poslanecká sněmovna parlamentu, rok 2012, tisk č. 691/0). Nepřesnost formulace si vyžádala nahrazení slova „uplatněna“ za slovo „podána“ a doplnění věty „Pokud žaloba podána byla, přeruší pozemkový úřad řízení, a to až do konečného rozhodnutí soudem. Usnesení o přerušení řízení se doručuje pouze veřejnou vyhláškou.“

V dané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby se odchýlil od výkladu ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách, ke kterému dospěl v usnesení ze dne ze dne 12. 2. 2007, č. j. 4 As 72/2006 - 69. Neshledal ani, že by toto ustanovení bylo v rozporu s ústavně chráněnými právy stěžovatelky. Při podání žaloby je sice jeho důsledkem zachování dosavadních vlastnických a užívatelských vztahů, což pochopitelně omezuje především vlastníky dotčených pozemků v tom, že musí vyčkat rozhodnutí soudu, nicméně tento zásah není nepřiměřený účelu tohoto ustanovení. Nelze pominout, že rozhodovací mechanismus upravený v ust. § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách vychází ze souhlasu většiny vlastníků dotčených pozemků s návrhem pozemkových úprav. Účelem ust. § 11 odst. 9 zákona o pozemkových úpravách je tak mimo jiné ochrana menšinových vlastníků a posílení právní jistoty, že rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav obстоjí z hlediska zákonnosti i ústavních principů ochrany vlastnictví. Na jeho základě totiž mohou být vydána rozhodnutí, která představují podstatný zásah do vlastnických práv, přičemž při jejich vydávání je pozemkový úřad rozhodnutím podle ust. § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách vázán.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, neboť krajský soud správně posoudil rozhodnou právní otázku. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 29. srpna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu