



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zastoupená JUDr. Bc. Martinem Kulhánkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2014, č. j. SPU 432555/2014, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 6. 2016, č. j. 31 A 85/2014 – 114,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve správním řízení byl posuzován návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Starovice v okrese Břeclav, v němž se nacházely pozemky, které měla žalobkyně ve spoluvlastnictví. Krajský pozemkový úřad pro Jihomoravský kraj, Pobočka Břeclav (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 23. 12. 2013, č. j. SPU 547396/2013, návrh schválil. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“). Úvodem se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou neshledal důvodnou. Poté posoudil námitku nezákonného zásahu do pozemkového vlastnictví žalobkyně a dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla návrhem nového uspořádání pozemků poškozena, neboť byla splněna zákonná kritéria přiměřenosti. Rozdíl mezi původním a navrhovaným stavem činil +9,6 % ve výměře, +2,8 % v ceně a +0,3 % ve vzdálenosti. Krajský soud zdůraznil specifika řízení o pozemkových úpravách, které je zahajováno z úřední povinnosti a vedeno ve veřejném zájmu. Připomněl také, že posouzení, zda bylo dosaženo cílů a účelu pozemkových úprav, nespadá do sféry jednotlivých účastníků, nýbrž celé společnosti. Pro proces schvalování návrhu pozemkových úprav jsou rozhodující vážené hlasy vlastníků $\frac{3}{4}$ výměry půdy dotčené pozemkovými úpravami. Vlastníkům v menšině tak nezbyvá než provedení pozemkových úprav respektovat, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Žalobkyně nerozporovala porušení zákona, nýbrž poukazovala na věcnou nesprávnost a neefektivitu nového uspořádání a namítala ekonomické dopady do své majetkové sféry. Krajský soud se nemohl zabývat tím, zda by bylo jiné řešení pro žalobkyni ekonomicky výhodnější, a ačkoliv měl pochopení pro její výtky, nemohlo to nic změnit na tom, že skutečnosti, na které žalobkyně poukazovala, nebyly obligatorními zákonnými kritérii, jež by bylo nutno zohledňovat. Podstatné bylo to, že žalobkyně nedodržení zákonem stanovených kritérii nenamítala.

[3] Krajský soud nadto nemohl pominout, že žalobkyně svým podpisem na soupisu nových pozemků ze dne 21. 8. 2013 odsouhlasila nové uspořádání pozemků. Souhlas s uspořádáním přitom dal také druhý spoluvlastník pozemků – paní M. S. Namítala-li žalobkyně, že byla jednáním zpracovatele komplexních pozemkových úprav uvedena v omyl, zůstala dle mínění krajského soudu v rovině tvrzení, a protože nenavrhla žádné důkazy k prokázání této skutečnosti, neunesla své důkazní břemeno. Mimoto měl krajský soud námitku žalobkyně za nevěrohodnou – nejen že si žalobkyně měla být vědoma závaznosti svého podpisu, ale v její neprospěch svědčí také aplikace zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, neboť z předložené spisové dokumentace vyplynulo, že žalobkyně v době vystavení návrhu komplexních pozemkových úprav do něj nahlédla, a přesto k němu žádnou námitku neuplatnila. Závěrečného jednání ve věci pozemkových úprav se žalobkyně, ač řádně předvolána, nezúčastnila. Námitku, že byla uvedena v omyl, poprvé vznesla až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Na ověření informací, které dostala od zpracovatele, a vyjasnění si případných nesrovnalostí přitom měla více než pět měsíců, tj. dobu dostatečně dlouhou k uplatnění takové námitky. Uplatnění námitky s časovým zpožděním proto měl krajský soud za účelové, nevěrohodné a neprokázané. Správní spis naproti tomu svědčí o řádném vedení řízení a o korektním zacházení se všemi dotčenými vlastníky.

[4] K žalobní námitce nedostatečného projednání nového uspořádání pozemků s dotčenými vlastníky krajský soud poznamenal, že žalobkyně jasně nevymezila, jakým způsobem byla dotčena na svých subjektivních právech. Namítat porušení práv jiných zúčastněných osob přitom žalobkyně v řízení o žalobě nemůže, ledaže by byla subjektem, kterému zákon přiznává oprávnění prosazovat a obhajovat ve správním řízení zájmy

pokračování

společnosti. Krajský soud se tak pro nedostatečnou konkrétnost zabýval žalobní výtkou jen v obecné rovině. Shledal, že postup obou správních orgánů byl v souladu se zákonem, žalobkyně byla informována o všech jednáních (mnohých z nich se také účastnila) a během správního řízení aktivně jednala. Zpracovatel návrhu i správní orgány se s žalobkyní také pravidelně setkávali a projednávali s ní nové uspořádání pozemků.

[5] Pokud jde o žalobkyní tvrzené nezákonné jednání ze strany správního orgánu prvního stupně, resp. jeho zaměstnankyně, to měl krajský soud za neprůkazné, nevěrohodné, až účelové. Argumentace žalobkyně v tomto bodě zůstává v rovině osobních útoků a nepodložených informací.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž argumentuje tím, že neexistuje racionální zdůvodnění ani veřejný zájem na tom, aby byly její pozemky p. č. 3031 (vinice) a p. č. 3641 (ovocný sad) zmenšeny. Žalovaný ani krajský soud toto odůvodnění nikdy nepodali. Stěžovatelka poukazuje také na to, že se její pozemky nachází v sousedství pozemků stejného druhu, které však mají být (na rozdíl od pozemků v jejím vlastnictví) zvětšeny. Zdůvodnění zpracovatele, že *„výměru potřebuje pro jiné vlastníky, jejichž pozemky jsou také pozemkovými úpravami dotčeny“*, je přitom nedostatečné a v přímém rozporu se zákonem. Stěžovatelka se domnívá, že ve veřejném zájmu je to, aby zůstaly zachovány výměry pozemků, které jsou dlouhodobě obhospodařovány a využívány k zemědělské činnosti.

[7] Stěžovatelka připomíná kritéria stanovená v § 10 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“), a konstatuje, že podmínky pro schválení pozemkových úprav nebyly splněny. Porovnáním ceny a výměry vinice, ovocného sadu a orné půdy před a po provedení pozemkových úprav lze zjistit, že výměra vinice se liší o 2 %, výměra ovocného sadu o 14 % a výměra orné půdy o 9,6 % (naproti tomu zákon stanovuje, že rozdíl výměry nesmí překročit 10 %). Pominout nelze ani zásah do bonity půdy. Zatímco před pozemkovými úpravami stěžovatelka vlastnila pozemky výnosné, jejichž cena se pohybovala v rozmezí 8,43 Kč až 15,37 Kč (za m²), v rámci pozemkových úprav jí byly přiděleny pozemky nižší bonity (avšak větší výměry). Došlo tak k faktickému znehodnocení vlastnictví stěžovatelky na straně jedné, a zvýšení daňové zátěže stěžovatelky na straně druhé.

[8] Ustanovení § 10 odst. 1 větu druhou zákona o pozemkových úpravách je dle názoru stěžovatelky třeba interpretovat tak, že mají být porovnávány rozhodné vlastnosti stávajících a navrhovaných pozemků stejného druhu. V opačném případě by totiž mohla nastat absurdní situace, že by vlastníkově vinice a účelové komunikace či neúrodné půdy byly tyto odebrány a nahrazeny ornou půdou o obdobné výměře a ceně, anebo jako v posuzovaném případě nahrazena bonitní půda půdou neúrodnou. Zákonodárce přitom v § 10 předmětného zákona sledoval záměr minimalizovat dopad pozemkových úprav do majetkové sféry vlastníků dotčených pozemků. Cena pozemků proto nemůže být

stanovena jen určením dle BPEJ (tj. bonity půdy), ale rovněž s ohledem na tržní hodnotu dotčených pozemků, ekonomický potenciál pozemků a daňovou zátěž, kterou vlastníkově přináší. To však žalovaný nerespektoval. Nejen že stěžovatelce nabídl pozemky zcela odlišných vlastností, ale také zcela zásadním způsobem zasáhl do jejího práva vlastnit majetek.

[9] Stěžovatelka poukazuje také na to, že správní řízení i řízení před krajským soudem byla zatížena procesními vadami. Žalovaný totiž nepostupoval podle § 11 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách a nevyžádal si nová vyjádření dotčených vlastníků poté, co vyhověl námitkám ze dne 31. 10. 2013. Krajský soud neprovedl důkaz, který stěžovatelka navrhla ve svém podání ze dne 14. 5. 2016 a opětovně během jednání dne 15. 6. 2016, ani jeho neprovedení nezdůvodnil.

[10] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti stěžovatelky.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Stěžovatelka nepodřadila důvody, o které svou kasační stížnost opírá, pod konkrétní zákonná ustanovení. Z obsahu jejího podání je nicméně zřejmé, že tvrdí kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je součástí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, nejde o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS, dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz).

[13] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III./A

[14] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. „[k]asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen (...) o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“ Citované ustanovení představuje jeden z projevů koncentrační zásady v soudním řízení správním a jeho účelem je soustředit těžiště důvodů pro zrušení rozhodnutí správního orgánu do řízení před

pokračování

krajským soudem. Toto ustanovení dopadá jak na případy, kdy kasační stížnost neobsahuje žádnou přípustnou námitku a je třeba ji jako celek odmítnout, tak i na případy, kdy pouze některé stížní námitky jsou tzv. novotami a kdy je třeba nepřípustnost vyslovit jen ve vztahu k nim a zbývajících (přípustnými) námitkami se zabývat. K problematice přípustnosti kasačních námitek se Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„[u]stanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené.“*

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že některé kasační námitky požadavku přípustnosti dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nevyhovují, neboť nemají svůj předobraz v žalobě. První z nich je výtku spočívající v tvrzené absenci racionálního zdůvodnění a veřejného zájmu na zmenšení pozemků ve spoluvlastnictví stěžovatelky a s tím související tvrzení, že ve veřejném zájmu naopak je to, aby výměry těchto pozemků zůstaly zachovány (tj. argumentace shrnutá v odst. [6] tohoto rozsudku). Obsahově obdobná námitka v žalobě (ani jejím doplnění) uplatněna nebyla, ačkoliv tomu objektivně nic nebránilo, a tak se krajský soud existenci veřejného zájmu specificky ve vztahu k pozemkům stěžovatelky zabývat nemohl.

[16] Jako nepřípustnou je třeba vyhodnotit také námitku, podle které nebyly splněny podmínky pro schválení pozemkových úprav dle § 10 zákona o pozemkových úpravách, konkrétně kritérium přiměřeného zachování výměry pozemků. Zatímco v kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že podmínky nebyly dány, v žalobě ve shodě s žalovaným uváděla, že se celková výměra pozemků zvýšila o 9,6 % (a tedy rozdíl ve výměře nepřesáhl zákonnou hranici 10 %), a v doplnění žaloby (založeném na č. l. 66 – 67 spisu krajského soudu) výslovně uvedla, že *„[i] když změny jsou v limitech navrhovaných zákonem, nelze pominout jejich praktické důsledky. Zde zvýšení daňového zatížení a podstatné snížení hodnoty vlastněných pozemků“* (důraz přidán). Nepřípustnou novotou je i na to navazující tvrzení, že rozhodné vlastnosti stávajících a navrhovaných pozemků mají být porovnávány ve vztahu k pozemkům stejného druhu.

[17] Odmítnout pro nepřípustnost je taktéž třeba námitku procesního pochybení žalovaného, který si nevyžádal nová vyjádření dotčených osob poté, co vyhověl námitkám jednoho z účastníků správního řízení. Ve vznesení této námitky již v řízení před krajským soudem stěžovatelce taktéž objektivně nic nebránilo a krajský soud se jí nebyl povinen zabývat z úřední povinnosti, neboť se nejednalo o vadu, která by bránila přezkumu napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů (v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

[18] Ze správního spisu plyne, že stěžovatelka (společně s druhým spoluvlastníkem, paní M. S.) podepsala dne 22. 4. 2013 *soupis nároků* ze dne 10. 4. 2013. Podle něj měly být pozemky p. č. 3031 – vinice, p. č. 3188 – orná půda, p. č. 3502 – orná půda a p. č. 3641 – ovocný sad, které měla stěžovatelka ve spoluvlastnictví, řešeny v rámci pozemkových úprav (podle § 2 zákona o pozemkových úpravách). Výměra orné půdy byla celkem 14 600 m², výměra vinice 9 500 m² a výměra ovocného sadu 7 220 m²; v součtu tak výměra všech řešených pozemků stěžovatelky činila 31 320 m². Těmto pozemkům byly přiděleny bonitované půdně ekologické jednotky (BPEJ) v rozmezí od 8,43 do 15,37 Kč/m². Pozemky byly oceněny na 369 581,21 Kč, porosty na 534 500 Kč, tj. celkem 904 081,21 Kč - po úpravě dle skutečného stavu 904 085,10 Kč.

[19] Dne 21. 8. 2013 stěžovatelka (stejně jako paní M. S.) podepsala *soupis nových pozemků* z téhož dne. V souladu s ním měla stěžovatelka získat do spoluvlastnictví pozemky p. č. 118/1 - orná půda, 118/2 – orná půda, 118/3 – vinice a 118/4 – ovocný sad. Výměra orné půdy činila celkem 18 692 m², výměra vinice 9 314 m² a výměra ovocného sadu 6 324 m², tj. celkem 34 330 m². Těmto pozemkům byly přiděleny BPEJ v rozmezí od 1,03 do 15,37 Kč/m². Pozemky byly oceněny na 402 765,01 Kč, porosty na 527 029 Kč, tj. celkem 929 794,01 Kč. Po pozemkových úpravách tak stěžovatelka měla disponovat pozemky o celkové výměře lišící se oproti původní výměře o +9,6 %, oproti původní ceně o +2,8 % a oproti původní vzdálenosti o +0,3 %. Tyto parametry zůstaly stejné i podle aktualizovaného *soupisu nových pozemků* ze dne 2. 12. 2013.

[20] Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách „[v]lastníkům pozemků navrhne pozemkový úřad nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a podle možností i druhem pozemku. Porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky se provádí celkem za všechny pozemky vlastníka řešené v pozemkových úpravách (§ 2).“ Podle § 10 odst. 2 až 4 téhož zákona cena je přiměřená, pokud není ve srovnání s původní cenou vyšší nebo nižší o více než 4 %; výměra je přiměřená, pokud rozdíl nepřesahuje 10 % a přiměřená vzdálenost je taková, jejíž rozdíl není vyšší nebo nižší než 20 %.

[21] Z citovaných ustanovení vyplývá, že zákon nepředpokládá přesné vykrytí vlastnických vztahů k vstupním a výstupním pozemkům v rámci pozemkových úprav, a za dodržení podmínek stanovených v zákoně o pozemkových úpravách dokonce jisté odchylky od původní kvality a kvantity pozemků povoluje. Nezbytné však je takové podmínky dodržet (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 31/2010 – 117). Tyto podmínky, tj. kritéria přiměřenosti dle § 10 zákona o pozemkových úpravách, přitom v případě stěžovatelky dodrženy byly, neboť, jak plyne z předchozího shrnutí skutkového stavu věci, při srovnání původních a nových pozemků stěžovatelky nedošlo k překročení zákonem stanovených mantinelů. Tvrdí-li stěžovatelka, že tomu tak nebylo, neboť tato kritéria je třeba posuzovat zvláště ve vztahu k jednotlivým druhům pozemků (tj. zvláště zkoumat přiměřenost s ohledem na vinice, ovocné sady a ornou půdu), jedná se jednak o nepřípustnou námitku, neboť byla vznesena až v tomto řízení o kasační stížnosti (viz odst. [16] výše) a jednak o argumentaci, která odporuje znění § 10 odst. 1 věty druhé zákona o pozemkových úpravách ve spojení s § 21 odst. 1 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, podle něhož se porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných

pokračování

a původních pozemků provádí vždy za všechny pozemky vlastníka evidované na jednom listu vlastnictví.

III./C

[22] Podle § 8 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách platí, že se v řízení o pozemkových úpravách pro oceňování použije zvláštní právní předpis, platný ke dni vyložení soupisu nároků podle odst. 1 téhož ustanovení. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, podle jehož § 11 odst. 1 se zemědělský pozemek [tj. mimo jiné vinice, ovocný sad a orná půda – viz § 9 odst. 1 písm. b) téhož zákona] „*oceňuje cenou stanovenou výnosovým způsobem podle bonitovaných půdně ekologických jednotek*“. Výnosovým způsobem se přitom podle § 2 odst. 5 písm. b) zákona o oceňování majetku rozumí způsob vycházející „*z výnosu z předmětu ocenění skutečně dosahovaného nebo z výnosu, který lze z předmětu ocenění za daných podmínek obvykle získat, a z kapitalizace tohoto výnosu (úrokové míry)*“. Tato právní úprava na rozdíl od té předcházející opustila dřívější plošné ocenění jednotnou průměrnou cenou bez ohledu na kvalitativní parametry a důsledně zavedla ocenění podle BPEJ, které respektuje vliv hlavních činitelů produkční schopnosti zemědělské půdy, zejména působení teploty, vlhkosti a extrémů klimatu, historického vývoje tvorby půdního profilu, svažitosti a expozice pozemků ke světovým stranám a hloubky, šterkovitosti a kamenitosti půdy (viz důvodová zpráva k zákonu o oceňování majetku, dostupná z www.psp.cz). Základní cena pozemku se pak zjistí podle BPEJ, která vyjadřuje cenu v Kč za m² a případně se upraví způsobem a z důvodů předvídaných prováděcí vyhláškou, kterou v rozhodné době byla vyhláška č. 3/2008 Sb. Takovými důvody jsou zejména blízkost obci s určitým počtem obyvatel, blízkost souvisle zastavěné části obce, výskyt kamenů nad rámec balvanitosti předpokládané v BPEJ apod.

[23] Tvrzení stěžovatelky, že je cenu třeba stanovit nejen podle BPEJ, ale také s ohledem na tržní hodnotu pozemků a daňovou zátěž, kterou jejich vlastnictví přináší, přisvědčit nelze, neboť zohledňování takových kritérií při oceňování pozemků zákon o pozemkových úpravách, zákon o oceňování majetku ani prováděcí vyhláška nestanoví. K argumentaci stěžovatelky, že je třeba brát ohled i na ekonomický potenciál pozemků, lze podotknout, že ten je zohledněn při přiřazování BPEJ konkrétním pozemkům a koresponduje s výnosovým způsobem oceňování zemědělských pozemků.

III./D

[24] Jádrem stížní (i žalobní) argumentace je to, že stěžovatelce byly přiděleny pozemky o nižší bonitě, avšak větší výměře, než jakou měly pozemky původní, čímž fakticky došlo ke znehodnocení jejího vlastnictví. K tomu Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že vzhledem k tomu, že se bonita odráží v ocenění zemědělských pozemků a že zákon předpokládá a povoluje určité odchylky od původní výměry i ceny pozemků, je tím současně ze zákona povolena i jistá odchylka od původní bonity půdy. Hypoteticky je možné, že v rámci pozemkových úprav dosáhne současně rozdíl ve výměře + 10 % a rozdíl

v ceně -4 %. To ve svém důsledku znamená, že není v rozporu se zákonem, pokud účastník vlastní po schválení pozemkových úprav pozemky větších rozměrů, které jsou v celkovém součtu o něco méně bonitní, než tomu bylo u pozemků původních. V případě stěžovatelky byla splněna zákonná kritéria přiměřenosti (odst. [21] výše), a tudíž logicky nemohl nastat pokles celkové bonity jí vlastněných pozemků tak razantní, že by to odporovalo zákonu.

[25] Nejvyšší správní soud nicméně provedl porovnání *soupisu nároků* ze dne 10. 4. 2013 a *soupisu nových pozemků* ze dne 21. 8. 2013, resp. z 2. 12. 2013. Zjistil, že stěžovatelčiny nové pozemky druhu ovocný sad mají celkovou výměru i BPEJ (a tedy i cenu) nižší ve srovnání s původními pozemky stejného druhu, a stejně je tomu i u druhu pozemku vinice (zde je pokles ve výměře i ceně méně významný). Na druhou stranu však došlo k navýšení výměry pozemků druhu orná půda, a to nejen o ornou půdu nízké bonity (jak se jeví ze stížní argumentace), ale také o ornou půdu bonitní, jíž byly přiřazeny kódy 00100 (14,62 Kč za m²) a 06000 (15,14 Kč za m²).

[26] Jakkoliv Nejvyšší správní soud rozumí nespokojenosti stěžovatelky pramenící zřejmě z toho, že pozbyla část bonitních pozemků s porosty, jichž si pravděpodobně cenila více než nových pozemků druhu orné půdy bez porostů, nezbyvá mu než konstatovat, že nově nastolený stav je v souladu s kritérii stanovenými v § 10 zákona o pozemkových úpravách (což ostatně tvrdila i sama stěžovatelka během správního řízení i řízení o žalobě).

[27] Na tomto místě je tak vhodné znovu připomenout to, co již poznamenal krajský soud v napadeném rozsudku. Řízení o pozemkových úpravách je správním řízením velmi specifickým, a to jak s ohledem na jeho předmět, okruh účastníků i jeho samotný účel. Je vedeno ve veřejném zájmu a zahajováno *ex offo*. Podle § 2 zákona o pozemkových úpravách „[p]ozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy (...) Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.“ Podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy je přitom třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též ve vztahu k celku a ke všem vlastníkům, a nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; racionálnější hospodaření, i s ohledem na veřejný zájem, musí být většinové (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86). „Posouzení, zda bylo skutečně dosaženo cílů a účelů pozemkových úprav, přitom nespadá jen do sféry jednotlivých účastníků, nýbrž celé společnosti, což se projevuje i existencí veřejného zájmu na provádění pozemkových úprav“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 As 185/2002 - 86). „Každý vlastník nemovitostí vstupující 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.“ Jinými slovy řečeno, nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru

pokračování

o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení, neopírá-li se o tvrzení o porušení zákonných požadavků (rozsudek ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 – 278).

[28] Je tedy třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že v rámci přezkumu pozemkových úprav se lze zabývat jejich zákonností, případně zákonností jim předcházejícího procesního postupu. Soudy však nemohou přezkoumávat to, zda by bylo jiné řešení pro stěžovatelku ekonomicky či jinak výhodnější než druhé a zda by ji méně daňově zatížilo, když takové faktory nejsou zákonnými kritérii, která by musela být zohledněna při vyrovnání vstupních a výstupních nároků.

[29] Nad rámec nutného odůvodnění lze dodat, že stěžovatelka mohla namítat, že i když byla splněna kritéria přiměřenosti co do výměry, ceny a vzdáleností pozemků, nenabídl jí pozemkový úřad *podle možností* pozemky, které by odpovídaly druhem (viz konec první věty ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách). Pokud by tvrdila a prokázala, že nově nabízené pozemky – třebaže se stále jedná o pozemky druhu vinice, ovocné sady a orná půda – neodpovídají *specifickému* účelu užívání dosavadních pozemků, musely by správní orgány zvažovat své možnosti při přidělování vhodných pozemků v kontextu její připomínky. Takovou námitku by správní orgány musely prověřit a podle možností jí vyhovět, nebo případně pečlivě odůvodnit, proč nebylo v jejich možnostech jí vyhovět, tak, aby nedošlo k nepřipustnému zásahu do vlastnických práv. Za takový specifický účel užívání pozemků přitom bylo v minulosti označeno například podnikání v ekologickém zemědělství (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 As 99/2010 – 79). Stěžovatelka však netvrdila (ani to nelze z jejích podání dovodit), že původní pozemky druhu vinice a ovocné sady by jí měly být v současné podobě ponechány s ohledem na specifickou jejich užívání (například pro určitý typ podnikání) nebo že by případně jakékoliv jejich zmenšení mělo být kompenzováno výhradně jen pozemky totožného druhu a kvality (nikoliv ornou půdou, kterou také měla ve spoluvlastnictví). Při absenci takového tvrzení však nelze správním orgánům vytýkat, že takto nepostupovaly a zmenšení pozemků druhu vinice a ovocný sad kompenzovaly zvětšením pozemku druhu orná půda.

III./E

[30] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou vadou řízení o žalobě spočívající v tom, že krajský soud neprovedl navrhovaný výslech svědka bez toho, aby svůj postup odůvodnil.

[31] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. disponuje soud uvážením, které z účastníků navržených důkazů provede. Soud není důkazním návrhem vázán a je povinen prokazovat pouze skutečnosti, které v souladu s předmětem a účelem řízení vyhodnotí jako rozhodné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2000 – 73, publ. pod č. 583/2005 Sb. NSS). Takové uvážení nesmí překročit hranice pro výkon diskrece, aby se jeho výkon nestal protiústavní svévolí. Proto rozhodne-li soud, že navržený důkaz neprovede, musí své rozhodnutí náležitě odůvodnit (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006 – 90).

[32] Otázkou tzv. opomenutých důkazů, tj. důkazů, o nichž nebylo v řízení rozhodnuto, se zabýval také Ústavní soud, a to již v nálezu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). V něm Ústavní soud zdůraznil, že „v řízení před soudem (obecným), musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (...) jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páte (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Tak zvané opomenuté důkazy (...) proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (...), ale současně též jeho protiústavnost.“

[33] Stěžovatelka ve své žalobě a jejím doplnění argumentovala mimo jiné tím, že byla pracovnící společnosti, která vypracovala návrh pozemkových úprav, uvedena v omyl. Tvrdila, že jí tato pracovnice na dotaz, zda bude zachována bonita původních pozemků, odpověděla, že ke změně bonity nedošlo. Stěžovatelka neměla důvod toto tvrzení zpochybňovat a jeho správnost ověřovat, a tak podepsala *soupis nových pozemků* ze dne 21. 8. 2013. V doplnění repliky ze dne 14. 5. 2016 (č. l. 101 – 102 spisu krajského soudu) stěžovatelka uvedla, že paní M. S. (spoluvlastník dotčených pozemků) může potvrdit její tvrzení o tom, že došlo k uvedení v omyl. Dodala, že paní S. přislíbila účast na soudním jednání. Z protokolu o jednání ze dne 15. 6. 2016 (č. l. 111 spisu krajského soudu) i z pořízeného audiozáznamu pak plyne, že stěžovatelka svůj důkazní návrh na výslech svědkyně zopakovala znovu při jednání.

[34] Krajský soud důkaznímu návrhu nevyhověl, k čemuž předsedkyně senátu při jednání poznamenala, že usnesení o tom, že se dokazování končí a další důkazy prováděny nebudou, je procesním usnesením, kterým se upravuje řízení, a tudíž je není třeba odůvodňovat a nejsou proti němu přípustné opravné prostředky. Nadto dodala, že krajský soud nepovažuje za nutné objasňovat průběh jednání (pozn. Nejvyššího správního soudu: nepochybně jím bylo míněno jednání mezi stěžovatelkou a společností pověřenou vypracováním návrhu pozemkových úprav), neboť k tomu slouží protokol o průběhu takového jednání. Pokud jde o odůvodnění napadeného rozsudku, stěžovatelka má pravdu v tom, že v něm krajský soud důvody, pro které neprovedl důkaz výslechem svědkyně, vůbec neuvedl. Navíc na straně 9 a 10 napadeného rozsudku vyslovil, že stěžovatelka zůstala v otázce uvedení v omyl v rovině tvrzení, a tedy neunesla v případě této žalobní námitky své důkazní břemeno; takovou námitku měl proto krajský soud za neprokázanou.

[35] Výše uvedeným postupem se krajský soud dopustil procesního pochybení, které Nejvyšší správní soud nepovažuje za marginální. Taková vada by za jiných okolností byla sama o sobě zrušovacím důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V tomto konkrétním případě však Nejvyšší správní soud nemůže odhlédnout od podstaty sporu a od pravidel, jimiž se řízení o pozemkových úpravách řídí.

pokračování

[36] Jak již bylo uvedeno výše, řízení o pozemkových úpravách je oproti jiným správním řízením velmi specifické. Z vlastního procesu schvalování návrhu pozemkových úprav plyne, že „[p]ozemkový 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“ (§ 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách). Vlastníkům v menšině tak nezbyvá než provedení pozemkových úprav respektovat. „To jednak proto, že souhlas dali vlastníci představující požadovanou většinu výměry zahrnutých pozemků, ale jednak také s ohledem na veřejný zájem na provedení pozemkových úprav. Především však také proto, že by podle požadavků přiměřenosti, vyjádřených v § 10 zákona o pozemkových úpravách neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i v jejich prospěch byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť sami se mohou cítit poškozeni a znevýhodněni. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též vzhledem k celku a ke všem vlastníkům“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4 As 72/2006 – 93).

[37] Zahájení řízení o komplexních pozemkových úpravách v katastrálním území Starovice bylo oznámeno vyhláškou ze dne 30. 4. 2009. Dne 21. 9. 2011 proběhlo úvodní jednání, kterého se stěžovatelka zúčastnila (viz prezenční listina z úvodního jednání založená ve správním spise). Na něm byli účastníci řízení seznámeni s účelem a cílem pozemkových úprav, kterými bylo nově uspořádat pozemky do skutečného stavu v terénu, posoudit stav terénu a v rámci návrhu společných zařízení doplnit území o cestní síť a také o biocentra a biokoridory (v rámci územního systému ekologické stability). Krajina měla být posouzena z vodohospodářského hlediska, a v návaznosti na to doplněna o rybníky, suché poldry a odvodňovací zařízení, a rovněž z hlediska protierozního, a doplněna o protierozní meze, záchytné příkopy, trvalé travní porosty a zasakovací pásy. Cílem bylo obnovit katastrální operát a dosáhnout toho, aby přestala platit mapa zjednodušené evidence a aby se jednotlivé pozemky staly součástí mapy katastru nemovitostí. Takto vytyčený účel a cíl pozemkových úprav odpovídá § 2 zákona o pozemkových úpravách. Stěžovatelka přitom během správního ani soudního řízení nezpochybňovala, že by pozemkové úpravy nesledovaly veřejný zájem nebo že by jejich výsledek nedosáhl stanoveného účelu a cílů.

[38] V rámci pozemkových úprav byly řešeny pozemky o celkové výměře 491 ha, sestávající z 2459 parcel 386 vlastníků. Ke schválení pozemkových úprav tak bylo třeba, aby souhlas s návrhem vyslovili účastníci, kteří dohromady vlastnili alespoň 368 ha (tj. 75 %). Ze správního spisu se podává, že s návrhem souhlasili vlastníci 440 ha, tj. 89,6 % řešené výměry. Výměra původních pozemků stěžovatelky činila 31 320 m², tj. 3,132 ha. Proto i kdyby stěžovatelka *soupis nových pozemků* nepodepsala a svůj souhlas s návrhem pozemkových úprav nedala, nemělo by to na výsledek správního řízení žádný vliv, neboť i tak by byl dán souhlas vlastníků alespoň 3/4 výměry pozemků, jež byly v pozemkových úpravách řešeny.

[39] Výslech svědkyně M. S. při jednání před krajským soudem byl důkazem nadbytečným, neboť by jeho výsledkem mohlo být nanejvýš zjištění, že informace,

kteřé byly stěžovatelce sděleny ze strany zpracovatele návrhu, ji mohly dovést k mylnému závěru, že po pozemkových úpravách obdrží pozemky nezměněné bonity. Pokud by stěžovatelka tuto informaci měla a s návrhem nesouhlasila, nezměnilo by to ničeho na výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o schválení pozemkových úprav.

[40] Krajskému soudu je nutno vytknout, že své rozhodnutí o neprovedení důkazu neodůvodnil. Na druhou stranu je však třeba zohlednit, že pokud by Nejvyšší správní soud nyní zrušil napadený rozsudek pro procesní pochybení a zavázal krajský soud k tomu, aby respektoval procesní práva stěžovatelky a provedl jí navrhovaný důkaz nebo případně odůvodnil, proč jej neprovede, nemohlo by to mít ani v jednom případě vliv na výrok napadeného rozsudku, potažmo výroky správních rozhodnutí. Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu by v této konkrétní věci nemohl stěžovatelce přinést úspěch ve věci samé v řízení před krajským soudem a vedl by pouze k tomu, že by krajský soud vystavěl své rozhodovací důvody na stejném - byť v části lépe odůvodněném - právním názoru. Tím by byl pouze oddálen okamžik definitivního meritorního vyřešení sporu. Takový postup by nebyl ani v zájmu účastníků ani v zájmu ekonomie soudního řízení. Přestože tedy Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovatelce, že se krajský soud dopustil procesního pochybení, nepovažoval návrh stěžovatelky na zrušení napadeného rozsudku za daných skutkových okolností důvodným.

[41] Nad rámec shora uvedeného lze navíc podotknout, že stěžovatelka v žalobě uvedla, že se o skutečnosti, že byla uvedena v omyl, dozvěděla dne 27. 1. 2014, a tak se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 10. 2. 2014 odvolala. Stěžovatelce tudíž nic nebránilo v tom, aby tvrzenou skutečnost namítala již v odvolání. Stěžovatelka naproti tomu své odvolání založila pouze na tom, že byla zmenšena bonitní půda u pozemků 3031 – vinice a 3641 – ovocný sad a nahrazena půdou poměrně nižší bonity, čímž se celková výměra půdy zvýšila o 9,6 %, avšak její využitelnost je sporná. Na takto formulovanou námitku přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval dostatečně a nelze mu vytýkat, že při svých úvahách vycházel i z toho, že stěžovatelka dobrovolně podepsala *soupis nových pozemků*.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[42] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho běžné činnosti vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 30. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu