



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **B. P.**, zast. JUDr. Romanou Dvořákovou, advokátkou se sídlem náměstí Svobody 210/18, Znojmo, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2020, č. j. SPU 092456/2020, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. P. R.**, zast. JUDr. Romanou Dvořákovou, advokátkou se sídlem náměstí Svobody 210/18, Znojmo, v řízení o kasační stížnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 31 A 84/2020 – 86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se odmítá.**
- II. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupkyně osoby zúčastněné na řízení JUDr. Romany Dvořákové, advokátky se sídlem náměstí Svobody 210/18, Znojmo.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Jihomoravský kraj, pobočka Znojmo (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 8. 8. 2019, č. j. 308818/2019/Rt, schválil návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Suchohrdly u Miroslavi a v části katastrálního území Damnice. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení odvolání, která žalovaný shora

uvedeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný vyšel především z toho, že pozemky žalobce a osoby zúčastněné na řízení byly oprávněně zahrnuty do řešení v rámci komplexních pozemkových úprav, jejichž návrh byl schválen vlastníky 97,25 % výměry řešených pozemků. Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení nepodepsali soupis nároků ani nevyslovili souhlas s návrhem nového uspořádání pozemků. Pozemky jim přidělené podle návrhu komplexních pozemkových úprav splňují ve vztahu k původním pozemkům, které vstoupily do pozemkových úprav, kritéria přiměřenosti stanovená v § 10 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

[2] Ve vztahu k žalobci žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně dostal své povinnosti průběžně projednávat s dotčenými vlastníky výsledky pozemkových úprav, a to nadstandardním způsobem. Žalobce vyjádřil svůj nesouhlas s návrhem komplexních pozemkových úprav až na základě výzvy dle § 9 odst. 21 zákona o pozemkových úpravách, přičemž nejprve pouze stručně sdělil, že s návrhem nesouhlasí. Teprve při jednání, které správní orgán I. stupně inicioval, žalobce upřesnil, že s návrhem nesouhlasí z důvodu nevhodného tvaru nového pozemku p. č. X, ve kterém se ještě nachází vodojem a přístupová komunikace k tomuto objektu. Zpracovatel návrhu komplexních pozemkových úprav v návaznosti na to vyhotovil 6 variantních návrhů, z nichž žalobce prosazoval při dalších jednáních variantu č. 3, která se dotýkala pozemků, jež byly v dosavadním návrhu navrženy do vlastnictví Zemědělského družstva Jířice (dále jen „zemědělské družstvo“), které přitom již dříve vyjádřilo s návrhem souhlas. Naopak s variantou č. 3 souhlas nevyjádřilo, přičemž správní orgán I. stupně neměl důvod nutit ho ke zpětvzetí dříve vyjádřeného souhlasu s původním návrhem. To, že zemědělské družstvo nesouhlasilo se změnou návrhu komplexních pozemkových úprav odpovídající variantě č. 3, je tedy relevantní okolností, neboť nelze odhlížet od toho, že žalobce byl po dlouhou dobu, co byly komplexní pozemkové úpravy projednávány, pasivní a nesouhlas s návrhem vyslovil až poté, co zemědělské družstvo (a další vlastníci, kteří v souhrnu vlastní více než 60 % výměry řešených pozemků) vyslovilo souhlas s návrhem komplexních pozemkových úprav. Žalovaný nepřisvědčil tomu, že by navrhovaný pozemek p. č. X byl neobdělávatelný. Tvar nově navržených pozemků v dané lokalitě (trať Úročník) je dán katastrální hranicí a vymezením prvků plánu společných zařízení. V lokalitě bude vždy mít nějaký pozemek tvar trojúhelníku. Na efektivnost a obhospodařování pozemků nemá vliv pouze tvar pozemku, je třeba rovněž zohlednit protierozní a vodohospodářskou ochranu a ochranu životního prostředí. Vliv má i samotná technologie obdělávání půdy. V daném okolí byla v plánu společných zařízení navržena trasa regionálního biokoridoru RBK 107.

[3] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení žalovaný uvedl, že v lokalitě Zelné pole, kde chce osoba zúčastněná na řízení vymezit nové pozemky, užívala stávající pozemky nikoliv z titulu vlastnického práva, nýbrž na základě užívacích vztahů (časově omezeného nájmu zřízeného rozhodnutím Okresního pozemkového úřadu ve Znojmě z důvodu nedostupnosti pozemků ve vlastnictví dané osoby a jejich nevhodnosti k zajištění zemědělské výroby). Doba časově omezeného nájmu byla stanovena nejpozději do účinnosti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav. Zákon o pozemkových úpravách neukládá povinnost zpracovat návrh komplexních pozemkových úprav tak, aby

pokračování

korespondoval zatímnímu bezúplatnému užívání pozemků nebo jejich časově omezenému nájmu.

[4] Krajský soud v Brně zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného shora uvedeným rozsudkem. Shrnul, že podstatná část žalobní argumentace je založena na nesouhlasu s věcným uspořádáním vlastnických vztahů ve schváleném návrhu komplexních pozemkových úprav. Žalobce nenamítá porušení konkrétního ustanovení zákona o pozemkových úpravách, nýbrž poukazuje na věcnou nesprávnost a na ekonomické dopady na jeho podnikání. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud dovodil, že v případě soudního přezkumu rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav se soud nemůže zabývat posuzováním vhodnosti přijatého řešení, ale toliko jeho zákonností a procesním postupem správních orgánů. Zákonnost rozhodnutí není podmíněna souhlasem každého vlastníka pozemku v řešeném území. V případě žalobce byla kritéria dle § 10 zákona o pozemkových úpravách (tedy kritérium přiměřenosti ceny, výměry a vzdálenosti) naplněna téměř v maximální možné míře. Jelikož návrh komplexních pozemkových úprav byl schválen zákonem vyžadovanou většinou vlastníků pozemků, nezbyváá těm, kteří s návrhem nesouhlasili, aby provedení pozemkových úprav respektovali. Podmínky pro racionální hospodaření je třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a ke všem vlastníkům, proto je nelze posuzovat zcela jednotlivě a individuálně. Nelze také opomenout, že racionálnější hospodaření musí být většinové. Vytvoření podmínek pro racionální hospodaření je tedy zkoumáno ve vztahu k většině vlastníků, nikoliv ve vztahu k individuálním zájmům. Pokud jde o naplnění veřejného zájmu, krajský soud konstatoval, že jak provedení komplexních pozemkových úprav, tak schválení jejich návrhu se opírá o zákonem stanovené většiny vlastníků, přičemž pozemkovými úpravami je zajištěna realizace protierozních opatření, vodohospodářských opatření a opatření pro zlepšení životního prostředí. Plán společných zařízení byl rovněž schválen zákonem stanoveným způsobem.

[5] Krajský soud dále uvedl, že správní orgán I. stupně jednal se žalobcem nadstandardním způsobem, přičemž jeho procesní pasivitu nelze klást k tíži správnímu orgánu. Správní orgán I. stupně splnil všechny povinnosti, které mu zákon o pozemkových úpravách ukládá ve vztahu k projednání pozemkových úprav, včetně průběžného projednávání s dotčenými vlastníky. Žalobce započal s projednáváním svého nesouhlasu s návrhem pozemkových úprav až dne 10. 10. 2018, ačkoliv o zahájení pozemkových úprav prokazatelně věděl již od 16. 2. 2017 a dne 18. 12. 2017 byl prokazatelně seznámen se zápisem z úvodního jednání, který obsahoval informace o účelu, formě a způsobu projednávání komplexních pozemkových úprav. Žalobce vyjádřil první nesouhlas až v okamžiku, kdy návrh pozemkových úprav schválili vlastníci více než 60 % výměry řešených pozemků. Následně bylo projednáváno 6 alternativních variant. Takový přístup správního orgánu I. stupně k žalobci nelze považovat za nerovný, natož v rozporu s § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nýbrž toliko za důsledek průběhu celého procesu projednávání a schvalování návrhu pozemkových úprav, v jehož rámci je sledován veřejný zájem a cíl racionálnějšího hospodaření ve vztahu k většině pozemků, nikoliv ve vztahu k individuálnímu zájmu.

II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce [dále jen „stěžovatel a)“] a osoba zúčastněná na řízení [dále jen „stěžovatel b)“] společnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel a) v kasační stížnosti zopakoval svoji argumentaci obsaženou v žalobě, shrnul reakci krajského soudu na příslušný žalobní bod a stručně vymezil, v čem považuje závěr krajského soudu za nesprávný. Podle stěžovatele a) je zcela zřejmé, že podstatou jeho žalobních námitek byl nesouhlas s procesním postupem správního orgánu I. stupně, který upřednostnil zájmy zemědělského družstva na úkor jeho zájmů. Správní orgány totiž schválily návrh, na základě něhož bude provedena výměna vlastnických práv spočívající v tom, že se zemědělské družstvo zbaví pozemku s prokazatelně sníženým zemědělským využitím, jenž přejde na stěžovatele a), přičemž získá pozemek zcela vhodný pro zemědělské využití, který byl doposud ve vlastnictví stěžovatele a). Správní orgán tak podle stěžovatele a) zatížil řízení vadou spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[8] Dále stěžovatel a) zpochybňuje závěr krajského soudu, že byl respektován veřejný zájem, neboť správní orgány upřednostnily zájmy velkého zemědělského subjektu na jeho úkor i na úkor veřejného zájmu. V této souvislosti stěžovatel a) zmínil, že v současné době státní orgány veřejně proklamují tvorbu menších půdních celků z důvodu ekologické stability území, přičemž v daném případě byl zvýhodněním velkého zemědělského subjektu vytvořen velký půdní blok.

[9] Stěžovatel a) se neztotožnil ani s tím, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Trvá na tom, že se žalovaný nevypořádal s námitkou ohledně upřednostňování velkého zemědělského subjektu.

[10] Stěžovatel b) v kasační stížnosti zopakoval obsah svého podání ze dne 18. 9. 2020, jímž krajskému soudu sdělil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Potvrdil, že sám žalobu proti rozhodnutí žalovaného nepodal. Podání kasační stížnosti odůvodnil tím, že v přístupu žalovaného spatřuje porušení zásady správního řízení o rovném postavení dotčených osob při uplatňování procesních práv. Je totiž zcela nepochybné, že správní orgán nevyvíjel žádnou snahu, aby mohl vyhovět jeho požadavkům uplatněným při projednávání komplexních pozemkových úprav. Správní orgán byl naopak veden snahou vyhovět záměrům vlastníků, kteří pozemky doposud užívané stěžovatelem b) využijí ke stavebním účelům. Stěžovatel b) se tedy ztotožňuje s názorem stěžovatele a), že správní orgán postupoval při individuálním posouzení práv účastníků tak, že postačí, pokud jsou splněna zákonná kritéria, přičemž důsledně aplikuje formální přístup k účastníkům řízení. Je přitom zřejmé, že správní orgán neuplatňoval rovný přístup k dotčeným vlastníků, naopak od počátku upřednostňoval určité vlastnické skupiny [v případě stěžovatele a) větší zemědělský subjekt, v případě stěžovatele b) osoby, které sledují jiné zájmy než zemědělské hospodaření]. Stěžovatel b) byl sice zván k jednáním, ta však byla pouze formální, aniž by se správní orgán skutečně snažil najít vyhovující řešení. Stěžovatel b) má za to, že správní orgán se dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

pokračování

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a setrvává na svém vyjádření, které podal k žalobě v řízení před krajským soudem. Věc ponechává na posouzení Nejvyššího správního soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností stěžovatele b), jenž v řízení před krajským soudem vystupoval v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení. NSS nezpochybňuje, že mu toto postavení v řízení před krajským soudem náleželo po právu. Stěžovatel b) totiž oznámil, že bude tato práva uplatňovat, ve lhůtě k tomu stanovené krajským soudem (formální podmínka plynoucí z § 34 odst. 2 s. ř. s.) a současně je zřejmé, že rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav se dotýká jeho práv, neboť pozemky v jeho vlastnictví byly řešeny v rámci pozemkových úprav, tedy byl přímo dotčen na svých právech vydáním rozhodnutí správního orgánu a mohl by být přímo dotčen na svých právech i jeho zrušením rozhodnutím soudu (materiální podmínka plynoucí z § 34 odst. 1 s. ř. s.). Z toho, že stěžovateli b) náleželo v řízení před krajským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení, nelze nicméně dovozovat, že by se krajský soud měl zabývat jakoukoliv jeho argumentací. Nelze totiž odhlížet od toho, že řízení před krajským soudem bylo v dispozici žalobce, jenž jako jediný byl oprávněn vymezit konkrétní rozsah přezkumu prováděného soudem, a to formulací žalobních bodů (§ 75 odst. 1 věta první s. ř. s.). Žalobními body je krajský soud vázán, nad jejich rámec může přihlédnout toliko k nicotnosti správního rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) či vadám řízení, které brání projednání žaloby v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84).

[13] Krajský soud byl tedy povinen posoudit zákonnost rozhodnutí žalovaného a vady řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobních bodů vymezených žalobcem. Všechny žalobní body se nicméně upínají pouze k pozemkům žalobce nacházejícím se v lokalitě Úročník. Žalobce nenamítal ani to, že by řízení o komplexních pozemkových úpravách bylo zatíženo takovou vadou, pro kterou by rozhodnutí žalovaného nemohlo obstát jako celek. Vady řízení spatřoval žalobce pouze v postupu správního orgánu I. stupně vůči němu osobně a pozemkům v jeho vlastnictví. Stěžovatel b) jakožto osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě naproti tomu poukazoval na ty aspekty nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, které se týkaly výlučně jeho pozemků, k žalobním bodům žalobce se nijak nevyjádřil, natož aby vysvětlil, jak se rozhodnutí v části týkající se pozemků žalobce týká jeho právní sféry. Z obsahu správního spisu žádná souvislost mezi pozemky žalobce a pozemky stěžovatele b), která by nasvědčovala věcné legitimaci stěžovatele b) ve vztahu k řešení pozemků žalobce, nevyplývá.

[14] Po krajském soudu by bylo možné požadovat, aby v rozsudku vysvětlil důvody (ve shora předestřeném smyslu), pro něž se obsahem vyjádření stěžovatele b) vůbec nezabýval. Nelze nicméně mít za to, že by v důsledku absence zaujetí jakéhokoliv stanoviska k vyjádření stěžovatele b) bylo řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozsudku (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123). Obsahem vyjádření stěžovatele b) totiž nejsou skutečnosti, které by se vázaly k žalobním bodům uplatněným žalobcem, k jeho podstatným důvodům

se proto soud nemusel vyjadřovat. Vzhledem k tomu, že se obsah vyjádření stěžovatele b) míjel s předmětem soudního přezkumu vymezeným žalobcem, nemohlo mít jeho pominutí ze strany krajského soudu sebemenší vliv na zákonnost rozsudku. Pokud chtěl stěžovatel b) dosáhnout přezkumu rozhodnutí žalovaného z důvodů, které uvedl ve vyjádření k žalobě, měl sám podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného, v čemž mu nic nebránilo. Nedostatek vlastní procesní aktivity nemůže obcházet tím, že v řízení o žalobě jiného vlastníka, jenž v řízení hájí vlastní práva, uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení.

[15] V kasační stížnosti stěžovatel b) namítá, že správní orgán I. stupně nevyvíjel žádnou snahu, aby vyšel vstříc jeho požadavkům, pokud jde o uspořádání nových pozemků, které mu mají být přiděleny namísto jeho původních pozemků. Správní orgán I. stupně upřednostnil na jeho úkor jiné vlastníky pozemků, kteří mají zájem využít ornou půdu ke stavebním účelům.

[16] Je tedy zřejmé, že námitka uplatněná v kasační stížnosti stěžovatele b) se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, které se týkají výlučně žalobních bodů žalobce (tedy tvrzení o zkrácení žalobcových práv), a jejím obsahem není ani tvrzení o pochybení krajského soudu podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. c) či d) s. ř. s. Stěžovatel b) tak podal kasační stížnost z jiných důvodů, než jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., a tedy je nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 Afs 378/2018 – 43).

[17] Nejvyšší správní soud naproti tomu nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti stěžovatele a), a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

[18] Kasační stížnost stěžovatele a) není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž se žalovaný adekvátně nevypořádal s odvolací námitkou, že správní orgán I. stupně svým postupem neodůvodněně zvýhodnil zemědělské družstvo jakožto velký zemědělský subjekt.

[20] Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí soud zjistil, že žalovaný vycházel primárně z toho, že pro přezkum zákonnosti rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav je určující, zda nové pozemky, k nimž by mělo vzniknout vlastnické právo stěžovatele a), splňují kritéria přiměřenosti uvedená v § 10 zákona o pozemkových úpravách. Dospěl k závěru, že nové pozemky tato kritéria splňují. Dále poukázal na to, že stěžovatel a) požádal dne 8. 6. 2018, aby mu za všechny jeho pozemky, které má v obvodu komplexních pozemkových úprav, byly přiděleny nové pozemky v lokalitě Úročník. Takovému požadavku nemohlo být vyhověno. Žalovaný zejména zdůraznil, že poté, co byl vyložen k nahlédnutí návrh budoucího uspořádání pozemků a co byl stěžovatel a) vyzván společně s dalšími vlastníky pozemků k jeho odsouhlasení, stěžovatel a) nijak nereagoval. Reakce stěžovatele a) byla opatřena až s pomocí výzvy dle § 9 odst. 21 zákona

pokračování

o pozemkových úpravách v době, kdy již zemědělské družstvo vyslovilo souhlas s novými pozemky, stejně jako vlastníci více než 60 % výměry řešených pozemků. Vyjednat změnu návrhu vyžadovalo za těchto okolností získat souhlas zemědělského družstva se změněným návrhem, což se nepodařilo. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného tedy plyne, že odvolací námitku neshledal důvodnou, neboť změně návrhu podle představ stěžovatele a) bránilo, že jeho nesouhlas byl vyjádřen až v pokročilé fázi projednávání návrhu komplexních pozemkových úprav, kdy již byly splněny podmínky pro jeho schválení. Zemědělské družstvo nedalo souhlas se změnou návrhu. Žalovaný dodal, že z hlediska zákona o pozemkových úpravách je třeba přistupovat shodně k malým i velkým hospodářským subjektům.

[21] Žalovaný se vypořádal s odvolací námitkou přiléhavým způsobem. Domněnka stěžovatele a), že správní orgán I. stupně upřednostnil zemědělské družstvo před ním, je založena pouze na tom, že zemědělskému družstvu byly vymezeny nové pozemky v místě, kde by si přál mít pozemky on, přičemž nové pozemky zemědělského družstva jsou lépe obhospodařovatelné než pozemky stěžovatele a). Z obsahu správního spisu je zřejmé, že v lokalitě Úročník měli původně pozemky jak stěžovatel a), tak zemědělské družstvo a další subjekty. Nově vytvořené pozemky mají v dané lokalitě jiný průběh, výměra disponibilní půdy zde byla významně redukována vymezením pozemků pro společná zařízení (např. regionální biokoridor). Dovožoval-li stěžovatel a) narušení zásady rovnosti pouze z toho, že jiný vlastník získal podle něj lepší pozemky, aniž by nastínil jakékoliv konkrétní okolnosti, které by měly nasvědčovat tomu, že správní orgán I. stupně bezdůvodně přistupoval ke stěžovateli a) odlišně, lze takto spekulativní odvolací námitku jen stěží vypořádat jiným způsobem než konstatováním, že ve vztahu k oběma vlastníkům pozemků postupoval správní orgán I. stupně v souladu se zákonem.

[22] Krajský soud posoudil tento žalobní bod správně, kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není dán.

[23] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že správní orgán zatížil řízení vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť upřednostnil zájmy zemědělského družstva, které se schválením komplexních pozemkových úprav zbavilo pozemku s prokazatelně sníženým zemědělským využitím, jenž byl nově přikázán do vlastnictví stěžovatele a).

[24] Krajský soud s odkazem na četnou a vnitřně jednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu zcela správně vyšel z toho, že zákonnost rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav lze přezkoumat pouze z toho hlediska, zda vlastníci pozemků, které vstoupily do pozemkových úprav, jenž neudělil souhlas s návrhem budoucího stavu, mají být přiděleny přiměřené nové pozemky. Přiměřenost je třeba zkoumat v intencích § 10 zákona o pozemkových úpravách (přiměřenost ceny, výměry a vzdálenosti a totožnost druhu pozemku, je-li to možné). Z judikatury plyne, že vlastník pozemků vstupujících do pozemkových úprav nemá bez dalšího nárok na to, aby mu nové pozemky byly vymezeny na stejném místě (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 28/2016 – 54). Kritériem přiměřenosti náhradních pozemků nejsou ani jiné skutečnosti, než které jsou uvedeny v § 10 zákona o pozemkových úpravách. Soudům zejména nenáleží přezkoumávat, zda by jiné řešení bylo pro žalobce ekonomicky či jinak

výhodnější než druhé (viz rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 – 49, a ze dne 20. 11. 2019, č. j. 1 As 209/2019 – 60). V této souvislosti lze nicméně poukázat na rozšiřující výklad pojmu druh pozemku, jenž zahrnuje též charakteristiku účelu jeho užívání (např. pokud vlastník doposud hospodařil na pozemcích v rámci ekologického zemědělství, je třeba stejným druhem nových pozemků rozumět takové pozemky, které umožňují tento způsob hospodaření, viz rozsudky NSS ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 As 99/2010 – 79, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 – 49). Stěžovatel a) nezpochybňuje, že nové pozemky splňují kritéria přiměřenosti vymezená § 10 zákona o pozemkových úpravách. Za této situace nemůže pouhý nesouhlas stěžovatele a) s tím, jaké pozemky mu byly přiděleny, jakkoliv zpochybnit zákonnost rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav (viz rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2017, č. j. 3 As 90/2017 – 61, ze dne 6. 11. 2017, č. j. 7 As 200/2017 – 55, ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 As 233/2018 – 74, ze dne 20. 11. 2019, č. j. 1 As 209/2019 – 60, a ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 203/2018 – 37).

[25] Judikatura Nejvyššího správního soudu v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav zmiňuje kromě požadavku přiměřenosti nových pozemků též skutečnost, že tohoto rozhodnutí musí být dosaženo procesně korektním způsobem. Stěžovatel a) v kasační stížnosti namítá právě procesní pochybení správního orgánu I. stupně, aniž by ovšem označil konkrétní ustanovení zákona, které bylo porušeno, popř. konkrétní úkon (či absenci úkonu), který je v rozporu se zákonem. Z rekapitulační části kasační stížnosti, v níž stěžovatel a) opisuje svoji žalobní argumentaci, lze dovodit, že má na mysli jednak porušení § 7 odst. 1 správního řádu upravujícího zásadu rovného postavení dotčených osob, jednak porušení § 2 odst. 3 správního řádu, dle kterého má správní orgán šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká, přičemž do těchto práv může zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Dále se stěžovatel a) zmiňuje o porušení § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 a 4 správního řádu tím, že správní orgán neporovnal míru případného omezení práv ve vztahu k němu a zemědělskému družstvu.

[26] Stěžovatel a) se snaží dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů procesní povinnost správního orgánu I. stupně vést jednání s vlastníky dotčených pozemků, aby prosadil přání stěžovatele a) ohledně umístění jeho nových pozemků. Této argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatelem a) vymezená procesní povinnost správních orgánů není obsažena ve správním řádu ani zákoně o pozemkových úpravách a nelze ji dovodit ani ze základních zásad činnosti správních orgánů (k tomu viz níže). Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel a) nemá v rovině hmotněprávní nárok na vymezení nových pozemků dle vlastních představ, jeho nárok se omezuje na vymezení nových pozemků splňujících kritéria přiměřenosti. Při absenci hmotněprávního nároku nelze konstruovat existenci jakékoliv procesní povinnosti správního orgánu, která by měla směřovat k dosažení věcného řešení budoucího uspořádání pozemků dle představ vlastníka.

[27] Z § 9 odst. 20 zákona o pozemkových úpravách plyne toliko povinnost zpracovatele návrhu komplexních pozemkových úprav projednávat nové uspořádání pozemků s dotčenými vlastníky pozemků. V této souvislosti je třeba uvést, že dne 18. 12. 2017 byla stěžovateli a) doručena správním orgánem I. stupně písemnost, v níž byl vyrozuměn o průběhu zpracování návrhu komplexních pozemkových úprav a byl poučen

pokračování

o tom, aby své případné záměry sdělil zpracovateli návrhu. Stěžovatel a) dne 8. 6. 2018 požádal, aby náhradní pozemky za všechny jeho dosavadní pozemky, které se nacházely v několika různých lokalitách, byly vymezeny v lokalitě Úročník. K tomu mu zpracovatel návrhu dne 23. 7. 2018 sdělil, že takový postup není možný z důvodu potřeby zajistit přiměřenost nových pozemků všech vlastníků, a současně mu byl zaslán návrh umístění jeho nových pozemků zpracovaný dne 30. 5. 2018, přičemž nový pozemek v lokalitě Úročník měl být vymezen zhruba uprostřed půdního bloku (pozemek p. č. 988), o pár metrů západněji oproti umístění původních pozemků. Stěžovatel a) se k tomuto návrhu nevyjádřil, ačkoliv byl k tomu vyzván. Následně zpracovatel dne 10. 8. 2018 odeslal stěžovateli a) informaci, že se právě zpracovává návrh nového uspořádání pozemků, přičemž byl vyzván, aby se dne 29. nebo 30. 8. 2018 dostavil k jeho projednání. Ještě před tím, tj. dne 23. 8. 2018, byl stěžovateli a) zaslán soupis nových pozemků s mapkou (zpracováno dne 16. 8. 2018, nový pozemek v lokalitě Úročník byl zde umístěn okolo vodojemu a bylo mu přiděleno p. č. X). Současně byl stěžovatel a) vyzván k odsouhlasení návrhu a byla mu nabídnuta konzultace ve dnech 29. a 30. 8. 2018. Na žádnou z výzev zpracovatele návrhu stěžovatel a) nereagoval, své stanovisko k návrhu sdělil teprve na výzvu správního orgánu I. stupně podle § 9 odst. 21 zákona o pozemkových úpravách ze dne 25. 9. 2018, a to vyjádřením prostého nesouhlasu s návrhem (bez sdělení důvodů nesouhlasu). V té době ovšem vyjádřili souhlas s návrhem komplexních pozemkových úprav vlastníci 60 % výměry řešených pozemků, mj. i zemědělské družstvo. Zpracovateli návrhu vskutku nelze vytknout, že by projevil nedostatečné úsilí o projednání návrhu se stěžovatelem a). Ustanovení § 9 odst. 20 zákona o pozemkových úpravách nebylo porušeno.

[28] Dovolává-li se stěžovatel a) § 7 odst. 1 věty první správního řádu, podle nějž mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení, je třeba předně poukázat na to, že toto ustanovení dopadá, jak z jeho textu výslovně plyne, pouze na uplatňování procesních práv. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z čeho stěžovatel a) dovozuje, že by správní orgán I. stupně postupoval vůči vlastníkům pozemků rozdílně, pokud jde o výkon jejich procesních práv. Z obsahu správního spisu naopak plyne, že správní orgán I. stupně činil jednotlivé procesní úkony hromadně vůči všem dotčeným vlastníkům, jímž podstatné písemnosti doručoval jednotlivě, přičemž jim průběžně nabízel možnost individuálního seznámení s podklady a projednání věci. Vskutku není pochybením správního orgánu I. stupně, že stěžovatel a) nereagoval na výzvu, aby se vyjádřil k soupisu nových pozemků, ze dne 23. 7. 2018 a ze dne 10. 8. 2018, nýbrž až na následující výzvu podle § 9 odst. 21 zákona o pozemkových úpravách ze dne 25. 9. 2018. V té době již zemědělské družstvo doručilo správnímu orgánu I. stupně svůj souhlas ze dne 31. 8. 2018 se soupisem nových pozemků zahrnujícím mj. pozemky v lokalitě Úročník. Stěžovatel a) se nedovolává zajištění rovnosti při uplatňování procesních práv, nýbrž toho, aby správní orgán I. stupně na základě později uplatněného nesouhlasu s návrhem nových pozemků dojednal se zemědělským družstvem, aby vzalo svůj již vyslovený souhlas zpět a souhlasilo s přepracovaným návrhem. Požadavek stěžovatele a) nemá nic společného s rovností při uplatňování procesních práv, naopak směřuje k prosazení jeho domnělého nároku, bez ohledu na pokročilou fázi projednávání návrhu komplexních pozemkových úprav.

[29] Pokud jde o porušení § 2 odst. 3 správního řádu, je třeba zdůraznit, že zásada ochrany práv nabytých v dobré víře je v rozporu s podstatou komplexních pozemkových úprav, které se vyznačují tím, že v nich zanikají dosavadní pozemky a právní vztahy k nim a vytváří se pozemky zcela nové, k nimž se nově konstituují věcná práva. To vše se uskutečňuje ve veřejném zájmu (§ 2 zákona o pozemkových úpravách). Je rovněž zřejmé, že do vlastnického práva stěžovatele a) bylo zasaženo na základě zákona a za podmínek v něm stanovených.

[30] Stěžovatel a) netvrdí ani existenci žádného oprávněného zájmu, pro nějž by mu měly být do vlastnictví přiděleny nové pozemky nacházející se na stejném místě, kde jsou jeho stávající pozemky (žádný takový důvod neuvedl ani v řízení před správními orgány). Stěžovatel a) tvrdí pouze to, že na pozemcích zemědělsky hospodaří, aniž by se ovšem zmínil o jakémkoliv specifickém způsobu hospodaření, jenž by byl možný výlučně na jeho stávajících pozemcích a nemohl být uskutečněn na jiných pozemcích. Poukazuje pouze na to, že nový pozemek lze hůře obhospodařovat vzhledem k jeho trojúhelníkovému tvaru a vodojemu, jenž se nachází uvnitř tohoto pozemku, včetně přístupové komunikace k vodojemu. Své tvrzení blíže neupřesnil ani nedoložil.

[31] Nejvyšší správní soud k tomu ve shodě se žalovaným uvádí, že trojúhelníkový tvar pozemku není výsledkem svévole zpracovatele návrhu komplexních pozemkových úprav, nýbrž důsledkem toho, že se nový pozemek stěžovatele a) nachází na hranici katastrálního území v místě, kde hranice svírá ostrý úhel. Byť může být hospodaření na pozemku trojúhelníkového tvaru, do něhož vybíhá vodojem s přístupovou komunikací, náročnější na pojezd mechanizace či osevní postup, nelze opomíjet, že výměra tohoto pozemku je značná, činí 43 920 m². Pozemek lze bez jakýchkoliv pochybností obhospodařovat a je vhodný k účelu, pro nějž stěžovatel a) využíval své původní pozemky. Stěžovatel a) se sice dovolává vyjádření jednoho člena sboru zástupců Ing. H., které je zachyceno v zápisu z jednání sboru zástupců ze dne 14. 1. 2019, podle nějž návrh trojúhelníkového pozemku není zcela v souladu s racionálním hospodařením, pomíjí nicméně, že při dalším jednání téhož sboru, které se uskutečnilo dne 29. 5. 2019, jiný člen sboru Ing. K. uvedl, že tento pozemek lze i přes jeho trojúhelníkový tvar obdělávat stávající zemědělskou mechanizací, a další členové (zemědělští podnikatelé) konstatovali, že obdělávají podstatně menší pozemky, které mají trojúhelníkový tvar a jejichž obdělávání je limitováno i jinými terénními prvky (např. velkou četností sloupů). Nejvyšší správní soud tedy neshledal ve shora vymezených intencích, v nichž je oprávněn posuzovat zákonnost rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav, že by tvar nového pozemku porušoval oprávněné zájmy stěžovatele a). Podle ustálené judikatury je ostatně třeba podmínky k racionálnímu hospodaření na nových pozemcích posuzovat většinou vzhledem k celku, nikoliv individuálně vzhledem ke každému jednotlivému vlastníkovi a pozemku (viz rozsudky NSS ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 28/2016 – 54, a ze dne 20. 11. 2019, č. j. 1 As 209/2019 – 60), přičemž není na soudu hodnotit, zda obhospodařování nových pozemků bude obtížnější (viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 31/2010 – 117), tím méně aby z toho činil jakýkoliv závěr ve vztahu k zákonnosti správního rozhodnutí.

[32] Pokud jde o požadavek zásahu do práv pouze v nezbytné míře, je třeba poukázat na specifický účel pozemkových úprav, jenž spočívá ve vytvoření podmínek pro

pokračování

vybudování společných zařízení a vymezení nových pozemků tak, aby byly splněny podmínky přiměřenosti dle § 10 zákona o pozemkových úpravách a v co největší míře naplněny cíle vymezené v § 2 tohoto zákona. V daném půdním bloku v lokalitě Úročník se původně nacházely pozemky stěžovatele a), zemědělského družstva a dalších vlastníků. Všem těmto vlastníkům byly v daném půdním bloku vymezeny i nové pozemky, pouze byl upraven jejich tvar a jejich umístění v půdním bloku. V něm byla vyčleněna nikoliv nepodstatná část půdy pro společná zařízení (např. regionální biokoridor). Vytvoření ucelených vlastnických celků v rámci jednoho půdního bloku, mají-li být respektovány požadavky přiměřenosti nových pozemků a pozemky pro společná zařízení, si tedy může vyžádat přeskupení vlastnictví pozemků v rámci daného půdního bloku. Přesunutí pozemků stěžovatele a) v rámci půdního bloku do jiného místa nelze považovat za překročení nezbytné míry zásahu do jeho vlastnického práva. Stěžovatel a) navíc pomíjí, že schválený návrh komplexních pozemkových úprav vychází částečně vstříc jeho požadavku, aby nové pozemky byly vymezeny v lokalitě Úročník. Původně měl stěžovatel a) v této lokalitě pouze pozemky o výměře 37 802 m², jeho nový pozemek má výměru 43 920 m² (byl do něho sloučen i původní pozemek stěžovatele p. č. X, jenž se nacházel ve zcela odloučené lokalitě), a to v situaci, kdy disponibilní výměra půdy v této lokalitě byla snížena v návaznosti na plán společných zařízení. Nový pozemek p. č. X je tedy projevem slučování nároků (řešení rozdrobeného a v území rozptýleného vlastnictví) ústícího ve scelování pozemků, což je jedním z cílů pozemkových úprav.

[33] Stěžovateli a) nelze přisvědčit ani v tom, že by v rámci tak složité činnosti, jakou je projektování komplexních pozemkových úprav, při níž je třeba v maximální možné míře dosáhnout účelů definovaných v § 2 zákona o pozemkových úpravách a přiměřenosti nových pozemků, měla být porovnávána míra, s jakou je zasaženo do vlastnictví jednoho vlastníka, s tím, jak intenzivně je zasaženo do práv jiného vlastníka. Požadavek přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je definován pomocí kritérií vymezených v § 10 zákona o pozemkových úpravách, jichž bylo v případě stěžovatele a) dosaženo. Jakékoliv další rozšiřování požadavků na přiměřenost zásahu do práv nad rámec hledisek vymezených zákonem o pozemkových úpravách by mohlo ohrozit funkčnost nástroje v podobě komplexních pozemkových úprav a dosažení jím sledovaného veřejného zájmu. Správní orgány tedy nepochybily, jestliže nevážily, zda by nebylo přiměřenější ponechat pozemky stěžovatele a) v jejich původním umístění a přeskupit v rámci daného půdního bloku pozemky jiných vlastníků.

[34] Stěžovatel a) nepředestřel žádné skutečnosti, které by svědčily o zjevné iracionalitě návrhu komplexních pozemkových úprav. Sám uvádí, že návrh je výsledkem snahy vytvořit v lokalitě Úročník ucelený blok pozemků, které jsou ve vlastnictví či užívání zemědělského družstva, což naopak podle Nejvyššího správního soudu nasvědčuje existenci racionálního důvodu, o nějž se návrh opírá. Přidají-li se k tomu další skutečnosti, tedy že v dané lokalitě byl pro stěžovatele a) navržen pozemek větší výměry, než by odpovídalo výměře původních pozemků [což je s ohledem na stanovisko ze dne 8. 6. 2018 v zájmu stěžovatele a)], a že stěžovatel a) na dřívější výzvy zpracovatele návrhu nereagoval a nesouhlas vyjádřil až v okamžiku, kdy byly splněny podmínky pro schválení návrhu, nenasvědčuje nic tomu, že záměrem zpracovatele návrhu či správních orgánů bylo poškodit zájmy stěžovatele a). Vymezení nových pozemků v rozporu s tím, co by si přál stěžovatel a), nenasvědčí o porušení zásady rovnosti v právních vztazích. Stěžovatelem a)

hájená teze, že zájmy menších podnikatelů v zemědělství by měly být upřednostněny před zájmy velkých podnikatelů v zemědělství, nemá oporu v právních předpisech a je v rozporu se zásadou rovnosti.

[35] Nejvyšší správní soud tedy stejně jako krajský soud neshledal, že by řízení před správními orgány bylo zatíženo vadou. Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak není naplněn.

[36] Námitce, že zájem velkého zemědělského subjektu byl upřednostněn na úkor veřejného zájmu, neboť vytvoření rozlehlého bloku pozemků ve vlastnictví či užívání jednoho subjektu je v rozporu s požadavky kladenými na ekologickou stabilitu území, NSS nepřisvědčil.

[37] Pokud byl zpracovatel návrhu veden snahou, aby pozemky, které vlastní nebo užívá v lokalitě Úročník zemědělské družstvo, tvořily jeden celek, jak tvrdí stěžovatel a), nejedná se o rozpor s cíli pozemkových úprav. Smyslem pozemkových úprav je scelit rozdrobené pozemkové vlastnictví a vytvořit podmínky pro jednodušší obhospodařování pozemků. Stěžovatel a) poukazuje na to, že aktuálně podporovaným trendem je vytváření menších pozemků, a to za účelem vytvoření podmínek pro ekologickou stabilitu území. Nejvyšší správní soud nicméně neshledává mezi tvrzením stěžovatele a) a vytvořením velkého bloku pozemků ve vlastnictví či užívání zemědělského družstva rozpor. Je totiž třeba odlišovat na jedné straně vlastnické (či užívací) hranice pozemků, tedy hranice právní, a na druhé straně hranice dané způsobem obhospodařování pozemků, pěstovanou plodinou apod., tedy hranice dané faktickým hospodařením. I v jednom velkém vlastnickém (užívacím) bloku pozemků lze hospodařit tak, aby byly splněny požadavky (plynoucí z právních předpisů či dotačních podmínek) kladené na ochranu životního prostředí. Vytvoření velkého bloku pozemků ve vlastnictví či užívání zemědělského družstva v lokalitě Úročník tak neznamená, že by byl porušen § 2 zákona o pozemkových úpravách. Ekologická stabilita tohoto území je naopak zajištěna vymezením regionálního biokoridoru vedeného v severní části půdního bloku a opatřeními podél Suchého potoka v jižní části. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost stěžovatele b) podle § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 120 s. ř. s.

[39] Kasačním námitkám stěžovatele a) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, proto jeho kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[40] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Pokud jde o kasační stížnost stěžovatele b), nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků, neboť kasační stížnost byla odmítnuta (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Pokud jde o kasační stížnost stěžovatele a), procesně úspěšnému žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto jediným výrokem rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti.

pokračování

[41] Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o vrácení poplatku za kasační stížnost osobě zúčastněné na řízení, neboť její kasační stížnost byla odmítnuta. Soudní poplatek bude vrácen ve lhůtě dle § 10a odst. 1 téhož zákona.

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

V Brně dne 2. září 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu