



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený Mgr. Terezou Mazlovou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2019, čj. SPU 467444/2019, sp. zn. SP13954/2019-202001, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2021, čj. 62 A 12/2020-47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2021, čj. 62 A 12/2020-47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Kraj Vysočina (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019, čj. SPU 189958/2019, rozhodl podle § 13 odst. 3 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 účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), v rámci jednoduchých pozemkových úprav pro rekonstrukci přídělů o určení hranic pozemků v katastrálním území B.. Žalovaný výrokem I. v záhlaví uvedeného rozhodnutí zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, výrokem II. zamítl jako opožděné odvolání jiného účastníka řízení. Žalovaný dospěl mimo jiné k závěru, že s ohledem na kvalitu grafických podkladů se ve věci jedná o jednoduché pozemkové úpravy s upřesněním přídělů podle § 13 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a nikoli s rekonstrukcí přídělů podle § 13 odst. 2 téhož zákona.

Tento nedostatek ale nemá dopad do práv účastníků řízení, neboť procesní postup je v obou případech shodný a rozdíl spočívá v technických podkladech.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které namítl, že správní orgány činily v řízení o jednoduchých pozemkových úpravách kroky, které lze činit pouze v řízení o komplexních pozemkových úpravách. Z § 13 odst. 2 a 3 zákona o pozemkových úpravách plyne, že při rekonstrukci přidělů mohly rozhodnout jen o určení (zpřesnění) hranic pozemků, nikoli o jejich nové výměře. Správní orgány přesto upravily i výměry pozemků. K faktické změně prostorového určení pozemků navíc dojít nemohlo, protože jsou hranice pozemků v terénu ustáleny (cestou, mezemi apod.). Skutečnost, že celková výměra žalobcových pozemků zůstala stejná, je irelevantní. Správní orgány nebyly v řízení o jednoduchých pozemkových úpravách oprávněny ani k rozdělení a scelení pozemků žalobce či ke stanovení jiného (nového) druhu pozemku. Nesouhlasí ani s posunutím hranic některých pozemků v grafické části výstupního soupisu nároků, neboť to neodpovídá skutečným poměrům v terénu. Hranice sporných pozemků jsou ve skutečnosti v přímce a na stejné úrovni z obou stran potoka.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Poukázal na to, že žalobce v žalobě uplatnil totožné námitky jako ve správním řízení. Správní orgány je podrobně vypořádaly a vysvětlily žalobci, že při změně hranic pozemků dochází vždy i ke změně jejich výměry. Upřesnění hranic, které by se neprojevilo ve změně výměry, není možné provést. Podstatné je, že celková výměra pozemků žalobce podle soupisu nároků upravených opravným koeficientem zůstala stejná, stejně jako zůstalo zachováno jejich umístění dle přidělového plánu a byl zachován druh pozemků, jak je evidován v katastru nemovitostí. Uvedené žalobce ničím nevyvrátil a nezpochybnil ani podklady, ze kterých správní orgány vyšly. Žalobce se šetření hranic osobně účastnil a jejich průběh při něm odsouhlasil. Jak zdůraznil žalovaný, v rámci jednoduchých pozemkových úprav nedošlo ke změně vlastnických práv, nýbrž k zajištění vlastnického práva tak, jak byl založen původním přidělovým řízením s ohledem na současný stav v terénu. Žalovaný dále zjistil hrubý nesoulad silničních komunikací s obsahem katastrální mapy. Proto části pozemků, které jsou komunikací nebo do ní zasahují, označil samostatnými parcelními čísly a zaevidoval skutečný druh pozemků dle stavu v terénu. Tyto pozemky ale nadále zůstaly ve vlastnictví svých majitelů. Takový postup není nezákonný a není zřejmé, jak by jím mohl být žalobce zkrácen na svých právech. Co se týče posunutí hranic pozemků, správní orgány vysvětlily, že k mírnému posunu došlo (hranice už netvoří přímku) a žalovaný vysvětlil, že důvodem byl rozdíl mezi původním přidělovým plánem a výměrami evidovanými v operátu katastru nemovitostí. Hranice byly posunuty tak, aby byly zachovány výměry grafického přidělů, ale nedošlo k tomu, že by pozemky byly vymezeny v rozporu s tím, jaká je situace v terénu. Žalobce tento závěr nijak nevyvrátil. Pokud by žalobce usiloval o změnu hranic svých pozemků z důvodu, že ve skutečnosti mají být ohrazeny jinak (tj. že v terénu je například část pozemku užívána jinou osobou, oplocena atd.), jednalo by se o spor o vlastnické právo, k jehož řešení jsou příslušné civilní soudy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že závěr krajského soudu, podle kterého v rámci jednoduchých pozemkových úprav (konkrétně v rámci rekonstrukce přidělu ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách) může dojít ke změně výměry, rozdělení či změně druhu pozemků, je nesprávný a odporuje zákonné úpravě rekonstrukce přidělu. Rekonstrukce přidělu je nutno považovat za poddruh jednoduchých pozemkových úprav, v jejichž rámci lze podle § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách rozhodovat výlučně o určení (zpřesnění) hranic pozemků, nikoli o jejich výměře. Závěry krajského soudu v tomto směru kromě poukazu na nelogičnost argumentace postrádají bližší odůvodnění. Pokud by probíhaly klasické pozemkové úpravy, bylo by např. nutné ztráty na výměře jednotlivým vlastníkům kompenzovat podle § 14 zákona o pozemkových úpravách. V rámci rekonstrukce přidělu nelze rozhodnout ani o rozdělení či změně druhu řešených pozemků, neboť se jedná o větší zásah do vlastnického práva než v případě změny jejich výměry.

[5] Stěžovatel nepopírá, že uznal průběh hranic, nicméně má za to, že tento úkon nemůže odůvodnit změnu výměry, rozdělení a změnu druhu pozemků v jeho vlastnictví a založit pravomoc pozemkového úřadu k takovému postupu v rámci rekonstrukce přidělu. Odsouhlasil pouze to, co může být předmětem rekonstrukce přidělu a k čemu toto řízení slouží, tedy upřesnění hranic pozemků tak, aby odpovídaly skutečnému stavu v terénu při chybějících nebo nepoužitelných podkladech. Proti návrhu výstupního soupisu nároků, jehož obsahem byl zaskočen, pak již podal námítky.

[6] Nerozhodná je i skutečnost, že nedošlo ke změně ve vlastnictví řešených pozemků. K té totiž v daném řízení dojít nemůže. Ze systematiky § 4 zákona o pozemkových úpravách lze dovodit, že rekonstrukce přidělu představuje spolu s upřesněním přidělu nejjednodušší formu pozemkových úprav, která se vyznačuje ještě nižší administrativní náročností než obyčejné jednoduché pozemkové úpravy. Řada ustanovení o průběhu pozemkových úprav se při nich použije podle § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách jen přiměřeně.

[7] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z jeho odůvodnění totiž nejsou patrné úvahy či právní argumenty, které by závěry krajského soudu odůvodňovaly. Krajský soud se zabýval převážně konstatováním průběhu pozemkových úprav, avšak žalobním bodům se prakticky nevěnoval a konstatoval jen nelogičnost argumentace stěžovatele. Otázce, zda lze v rámci rekonstrukce přidělu přistoupit k rozdělení či změně druhu pozemků se nevěnoval vůbec. Tím odebral stěžovateli možnost s jeho závěry polemizovat.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Odkázal na závěry žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že na nich setrvává.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a ověřil,

zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel uplatnil kasační námitky, kterými zpochybňuje správnost posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Vedle toho namítá též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), neboť vypořádání žalobních námitek považuje za nedostatečné.

[12] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou směřující k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[13] Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatel v žalobě namítl, že v řízení podle § 13 zákona o pozemkových úpravách mohly správní orgány pouze určit hranice pozemků, ale nemohly měnit jejich výměru, druh a pozemky rozdělit. Nesouhlasil dále ani s posunutím hranice některých pozemků z důvodu nesouladu se situací v terénu. Podstatu svých námitek odvozoval od § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, podle kterého platí, že *v řízení o jednoduchých pozemkových úpravách, jejichž předmětem je upřesnění nebo rekonstrukce přidělu, postupuje pozemkový úřad po projednání s katastrálním úřadem podle tohoto zákona; ustanovení § 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 a 12 se však použijí pouze přiměřeně. V těchto řízeních pozemkový úřad rozhodne pouze o určení hranic pozemků* (zvýraznění doplnil NSS).

[14] Na žalobní námitku stěžovatele týkající se změny výměry pozemků krajský soud v napadeném rozsudku výslovně reagoval. Uvedl především, že nelze provést upřesnění hranic pozemků, které by se neprojevovalo ve změně jejich výměry, přičemž celková výměra pozemků stěžovatele zůstala stejná (viz zejm. bod 20. napadeného rozsudku). Takové (byť stručné) odůvodnění ve svém základu výše uvedeným požadavkům judikatury na vypořádání žalobní námitky obстоjí. Nelze však přehlédnout, že podstata žalobních námitek stěžovatele (čemuž odpovídá i jeho kasační argumentace) se týkala charakteru jednoduchých pozemkových úprav jako takových. Ve vztahu k této otázce, resp. k vypořádání navazujících žalobních námitek, již ale nelze odůvodnění napadeného rozsudku za dostatečné považovat. Zmíněnou podstatou žalobní argumentace a v souvislosti s ní ani námitkami týkajícími se nemožnosti měnit v řízení o určení hranic

pokračování

přídělů také druh pozemků, resp. pozemky dělit, se totiž krajský soud nijak blíže nezbyl a přezkoumatelně je nevypořádal, přestože dané námitky byly i z hlediska struktury podané žaloby stěžovatelem jasně vymezeny [viz zejm. body 2) a 3) žaloby].

[15] Kasační soud nepřehlédl, že v bodě 25. napadeného rozsudku krajský soud sice popsal, co správní orgán I. stupně vedlo k označení silniční komunikace samostatnými parcelními čísly a zaevidování odpovídajícího druhu pozemku na základě zjištěného stavu v terénu (tj. zjištěný nesoulad silničních komunikací s obsahem katastrální mapy), přičemž uvedl, že jeho postup nepovažuje za nezákonný. Tím ale nikterak nereagoval na námitku stěžovatele, podle které k takovému postupu správní orgán nebyl v daném řízení (o určení hranic) vůbec oprávněn. Je třeba připomenout, že stěžovatel v žalobě výslovně namítl, že v souladu s § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách bylo možné pouze určit hranice pozemků. Úvahy krajského soudu se však vztahují k odlišným otázkám, neboť odpovídají na to, zda v situaci, kdy správní orgán I. stupně některé pozemky rozdělil a na základě stavu v terénu stanovil jejich druh, byl způsob, jakým tak učinil zákonný a odpovídal zjištěnému skutkovému stavu. Nereagují ale na prvotní (předběžnou) otázku, zda tak vůbec správní orgán I. stupně v daném typu řízení učinit mohl a na základě jakého ustanovení, resp. zda takovému postupu brání poslední věta § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, na kterou stěžovatel již v žalobě odkazoval, a pokud nikoli, proč je tvrzení stěžovatele nedůvodné. Jinými slovy, skutečnost, zda rozdělení pozemků a stanovení jejich druhu bylo odůvodněno zjištěnou situací v terénu, není odpovídající reakcí na výslovnou žalobní námitku, zda pozemky bylo vůbec možné rozdělit a stanovit jejich druh v řízení o určení hranic přídělu podle § 13 zákona o pozemkových úpravách, nebo zda je tak možné učinit jen v rámci jiného typu pozemkových úprav.

[16] Nejvyšší správní soud si je dále vědom i toho, že krajský soud v bodě 20. napadeného rozsudku (úvodem vlastního posouzení věci) též odkázal na odůvodnění správních rozhodnutí s tím, že již v nich byly námitky stěžovatele podrobně vypořádány. Takový postup je v obecné rovině akceptovatelný v situaci, kdy jsou tato rozhodnutí řádně odůvodněna, je z nich zřejmé, proč správní orgány nepovažovaly právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považovaly za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130). V nyní projednávané věci však ani správní rozhodnutí nedávají jednoznačnou odpověď, jak provedené pozemkové úpravy ob stojí ve světle stěžovatelem zdůrazňované argumentace odvíjející se od poslední věty § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách.

[17] Stěžovatel nenamítal, že by snad dané pozemky nezůstaly v jeho vlastnictví. Tudíž ani závěr krajského soudu, podle kterého pozemky po rozdělení a stanovení jejich druhu zůstávají majitelům, nepředstavuje vypořádání daných žalobních námitek. To platí také pro konstatování krajského soudu, že z „*žalobní argumentace ani není zřejmé, jak by uvedeným postupem mohl být žalobce zkrácen na svých právech*“. Jestliže stěžovatel v žalobě namítl, že správní orgány rozhodly o otázkách, o kterých podle jeho názoru v daném typu řízení podle zákona o pozemkových úpravách rozhodnout nemohly, není z hlediska posouzení důvodnosti takové námitky nutné, aby stěžovatel současně popisoval, jaký konkrétní dopad takové rozhodnutí mělo do jeho práv. Tím spíše za situace, kdy

kupříkladu § 2 zákona o pozemkových úpravách výslovně stanovuje, že „výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.“ Z uvedeného je zřejmé, že pokud by tedy například správní orgány nově stanovily ve vztahu k určité části stěžovatelových pozemků právě odlišný druh, jedná se o otázku, která by mohla mít význam pro územní plánování a není nutné, aby za těchto okolností stěžovatel z hlediska dotčení svých práv cokoliv blíže uváděl (v této souvislosti srov. např. též § 12 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách). Za odpovídající reakci na dané žalobní námitky pak nelze považovat ani to, že krajský soud stěžovateli vytkl, že v žalobě nekonkretizoval, v čem je situace na jeho pozemcích v důsledku vzniku nových pozemků jiná. Kromě výše uvedeného stěžovatelem přímo tvrzeného odlišného stanovení druhů pozemku již z podstaty žalobní námitky plyne, že jiná je podle stěžovatele situace i v tom, že dříve vlastnil např. jedinou parcelu č. XA, která byla rozdělena na tři samostatné parcely č. XB, XC a XD, čímž z hlediska právního došlo k rozdělení jeho věci (a to - dle tvrzení stěžovatele - aniž by k takovému rozdělení měly správní orgány v řízení o určení hranic přidělu pravomoc).

[18] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené zdůrazňuje, že samotná otázka, zda správní orgány mohly sporné změny činit v rámci jednoduchých pozemkových úprav, nebo zda povaha daných změn vyžadovala, aby proběhly komplexní pozemkové úpravy, není pouhou formalitou. Uvedené typy pozemkových úprav se od sebe mohou lišit nejen rozdílným okruhem otázek, které v nich lze řešit, ale například i rozsahem zpracovávaných podkladů a způsobem jejich projednávání (viz např. § 4 odst. 1 větu poslední zákona o pozemkových úpravách a z ní plynoucí možnost upustit od zpracování tzv. plánu společných zařízení). Za této situace je třeba trvat na tom, aby se stěžovateli dostalo konkrétní přezkoumatelné odpovědi na jeho námitky, podle kterých správním orgánům ze zákona neplynulo oprávnění rozhodovat o sporných změnách v rámci jednoduchých pozemkových úprav, jejichž vymezeným předmětem je upřesnění přidělů podle § 13 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách. Lze dodat, že Nejvyšší správní soud nemůže být v řízení o kasační stížnosti prvním soudem, který se k dané otázce vysloví.

[19] S ohledem na výše uvedené je tedy třeba uzavřít, že kasační námitka týkající se nedostatků odůvodnění napadeného rozsudku je důvodná, přičemž zdejší soud se s ohledem na shledané vady odůvodnění krajského soudu nemohl v tomto kasačním řízení ani zabývat zbývajícími kasačními námitkami stěžovatele souvisejícími s věcí samou. V dalším řízení tedy bude především třeba, aby se krajský soud v návaznosti na uplatněné žalobní námitky blíže zaměřil na otázku vzájemného vztahu komplexních pozemkových úprav a jednoduchých pozemkových úprav a na rozsah oprávnění, která správním orgánům pro tyto typy pozemkových úprav ve světle § 13 odst. 3 věty poslední zákona o pozemkových úpravách plynou.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[21] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 30. května 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu