



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **J. B.**
bytem X
zastoupena obecnou zmocněnkyní H. S.
bytem X

proti

žalovanému: **Státní pozemkový úřad**
sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 1. 10. 2019, č. j. SPU 293855/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání (mimo jiné) žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, pobočky Rakovník (dále jen „pozemkový úřad“), ze dne 20. 3. 2019, č. j. SPU 042998/2019/Röm, ve věci komplexních pozemkových úprav podle zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

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 (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

2. Požadavek na provedení komplexních pozemkových úprav vyplynul z podnětů Ředitelství silnic a dálnic ČR a starostů několika obcí, mimo jiné i obce Hořovičky, z let 2009 a 2012 v souvislosti s připravovanou rychlostní komunikací R6 (nyní D6) na trase Praha – Karlovy Vary. Ke dni 27. 5. 2013 (po vyvěšení příslušné veřejné vyhlášky) pozemkový úřad zahájil řízení o komplexních pozemkových úpravách v k. ú. Hořovičky. Jako zhotovitel návrhu byla určena společnost AREA G.K. spol. s r. o. a zpracovatelem byl Ing. Jindřich Jíra PROJEKCE (dále jen „zpracovatel“).
3. Na úvodním jednání konaném dne 10. 12. 2015 byli vlastníci pozemků dotčených pozemkovými úpravami seznámeni se základními principy a harmonogramem provádění prací v rámci pozemkových úprav. Rovněž byl zvolen sbor zástupců vlastníků ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o pozemkových úpravách, který se mimo jiné následně scházel k jednáním a účastnil se pravidelně kontrolních dnů. Jeho členkou byla i R. P., která je dcerou žalobkyně a jejíž pozemky byly rovněž dotčeny komplexními pozemkovými úpravami. Ze zápisu z jednání sboru zástupců ze dne 25. 7. 2017 vyplývá, že sbor byl postupně seznámen s cestní sítí, včetně navržených polních cest a jejich parametrů.
4. Usnesením č. 2/2018 byl dne 23. 1. 2018 Zastupitelstvem obce Hořovičky schválen plán společných zařízení v rámci komplexních pozemkových úprav v k. ú. Hořovičky.
5. Ze zápisu z jednání konaného dne 11. 9. 2018, kterého se podle prezenční listiny zúčastnily žalobkyně i R. P. a zápis vlastnoručně podepsaly, vyplývá, že žalobkyně nesouhlasila s veřejnou komunikací navrženou v rámci plánu společných zařízení, která měla vést přes pozemky žalobkyně (doplňková polní cesta DC26). V průběhu projednávání návrhu nového uspořádání pozemků zpracovatel navrhl žalobkyni několik variant nového uspořádání pozemků. Variantu č. 1 s cestou podél rybníka žalobkyně odmítla. S variantou č. 2 (cestou navrženou podél katastrální hranice a navázanou na jinou z cest až k hrázi) nejprve žalobkyně souhlasila, a proto byl podrobněji vypracován příslušný návrh. Svůj souhlas žalobkyně následně odvolala. Posléze se uskutečnilo další jednání za účasti žalobkyně, na základě kterého byla vypracována 3. varianta, v níž měl být dodržen návrh schváleného plánu společných zařízení (obsahující polní cestu DC26 podél vodní nádrže) s tím, že dojde k částečné kompenzaci v místě navrženého obecního pozemku navazujícího na vlastnictví žalobkyně. S variantou č. 3 však žalobkyně rovněž nesouhlasila. Proto byl na uvedeném jednání předán žalobkyni návrh nového uspořádání pozemků představující variantu č. 4, který měl plně respektovat schválený plán společných zařízení a kritéria § 10 zákona o pozemkových úpravách. Výměra za půdu poskytnutou žalobkyní pro navrženou polní cestu měla být žalobkyni nahrazena. Žalobkyně zpochybnila návrh širě polní cesty a požadovala její zúžení s tím, že následně zváží svůj souhlas. Bylo domluveno, že zpracovatel vyhotoví variantu č. 5 vycházející z varianty č. 3. Následně bylo se žalobkyní domluveno, že posoudí varianty č. 4 a č. 5 a sdělí své rozhodnutí. Pozemkový úřad k tomu uvedl, že pokud žalobkyně nebude souhlasit se žádnou z nich, dokončí návrh podle varianty č. 4.
6. Dopisem ze dne 18. 9. 2018 žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas s oběma naposled navrženými variantami.

7. V období od 8. 10. 2018 do 7. 11. 2018 byl návrh komplexních pozemkových úprav vystaven podle § 11 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách s tím, že účastníci řízení měli poslední možnost uplatnit k němu své námitky a připomínky.
8. Přípisem ze dne 8. 11. 2018 se pozemkový úřad vyjádřil k námitce žalobkyně ze dne 2. 11. 2018 a konstatoval, že prověřil variantu zpřístupnění lokality ze sousedního katastrálního území Děkov, kterou navrhovala žalobkyně. V uvedeném katastrálním území jsou však již pozemkové úpravy dokončeny. Návrh zpřístupnění lokality je řešen navrženým plánem společných zařízení, který byl schválen sborem zástupců a Zastupitelstvem obce Hořovičky na veřejném jednání. Byl také posouzen dotčenými orgány státní správy a jinými dotčenými organizacemi. Námitka žalobkyně je v rozporu se schváleným plánem společných zařízení podle § 17 odst. 1 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav (dále jen „vyhláška č. 13/2014 Sb.“). Závěrem pozemkový úřad shrnul, že nové uspořádání, možné varianty a řešení byly se žalobkyní projednávány, žalobkyně ale se žádnou z nich nesouhlasila.
9. Usnesením č. 59/2018 byl dne 12. 12. 2018 Zastupitelstvem obce Hořovičky schválen „Plán společných zařízení/aktualizace“.
10. Dne 15. 1. 2019 proběhlo u Obecního úřadu Hořovičky závěrečné jednání ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách.
11. Dne 20. 3. 2019 pozemkový úřad vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým schválil návrh komplexních pozemkových úprav s rekonstrukcí přídělů v k. ú. Hořovičky. Úvodem připomněl, že komplexní pozemkové úpravy jsou prováděny ve veřejném zájmu, přičemž jejich cílem je uspořádání vlastnických práv k pozemkům prostřednictvím obnovy katastrálního operátu, provedení rekonstrukce (upřesnění) přídělového operátu, zpřístupnění pozemků, řešení vodohospodářských poměrů a zajištění podmínek pro zlepšení ochrany životního prostředí a zemědělského půdního fondu v návaznosti na výstavbu dálnice D6, která významným způsobem ovlivní k. ú. Hořovičky.
12. V rámci shrnutí dosavadního průběhu řízení pozemkový úřad mimo jiné zmínil, že na úvodním jednání konaném dne 10. 12. 2015 byl zvolen sbor zástupců v počtu pěti členů, který byl doplněn nevolenými členy – zástupkyní pozemkového úřadu Ing. Sylvií Römerovou a starostou obce Hořovičky Ivanem Fidesem (později starostkou Ing. Andreou Mendíkovou). Sbor zástupců se významnou měrou podílel na všech etapách komplexních pozemkových úprav, především na zpracování plánu společných zařízení, kde byla využita znalost členů o místních podmínkách.
13. Pozemkový úřad nechal zpracovat návrh plánu společných zařízení. Vyšel přitom z vyhodnocení připomínek orgánů státní správy a dotčených organizací, členů sboru zástupců, Ředitelství silnic a dálnic a obce Hořovičky. Návrh navazoval na terénní pochůzky, zaměření současného stavu, stanovení a vytyčení obvodu řešeného území, přičemž vycházel z rozboru současných ekologických, dopravních, erozních a vodohospodářských poměrů. Zohlednil také jiné záměry, studie nebo projekty zpracované v daném území a obsahoval podrobný návrh na aktualizaci prostorového rozmístění jednotlivých druhů pozemků, rekonstrukci a doplnění dopravního systému, vymezení územního systému ekologické stability, protierozních a vodohospodářských opatření. V rámci plánu byly navrženy mimo jiné též prvky pro zpřístupnění pozemků (hlavní, vedlejší a doplňkové polní cesty). Návrh plánu společných zařízení byl průběžně posouzen

sborem zástupců na jednáních dne 25. 7. 2017 a 4. 12. 2018 a byl rozeslán k vyjádření dotčeným orgánům státní správy a dalším organizacím, které s ním vyslovily souhlas. Následně byl posouzen také Regionální dokumentační komisí. Požadavky a připomínky uložené správními úřady byly zohledněny a zapracovány do konečného návrhu. Stejně tak byly odstraněny jeho drobné formální nedostatky. Dne 23. 1. 2018 byl návrh plánu společných zařízení schválen na veřejném zasedání Zastupitelstva obce Hořovičky.

14. Následně byl plán společných zařízení aktualizován (byly přidány doplňkové polní cesty pro zpřístupnění pozemků vlastníků a upravena délka některých doplňkových polních cest). S aktualizovaným návrhem plánu byl seznámen sbor zástupců dne 4. 12. 2018. Následně byl návrh plánu schválen na veřejném zasedání Zastupitelstva obce Hořovičky dne 12. 12. 2018.
15. Dále byl zpracován návrh nového uspořádání pozemků. Při jeho tvorbě se vycházelo z aktuálních soupisů nároků vlastníků, schváleného návrhu plánu společných zařízení a jednotlivých požadavků vlastníků. Kritéria přiměřenosti podle § 10 zákona o pozemkových úpravách (cena, výměra a vzdálenost) byla dodržena a případné odchylky byly následně odsouhlaseny jednotlivými vlastníky. Zpřístupnění pozemků bylo řešeno navržením sítě hlavních, vedlejších a doplňkových polních cest. Vlastníci pozemků byli seznámeni se soupisy nových pozemků a souhlas potvrdili svým podpisem. Návrh nového uspořádání pozemků byl projednán s vlastníky korespondenčně. Osobní jednání vlastníků se zpracovatelem proběhlo na Obecním úřadu v Hořovičkách dne 5. 9. 2017 a 9. 1. 2018, případně individuálně.
16. Vzhledem k dosažení podmínky souhlasu vlastníků alespoň 60 % výměry pozemků podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách vystavil pozemkový úřad návrh uspořádání pozemků k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů (v termínu od 8. 10. 2018 do 7. 11. 2018). Oznámení o vystavení bylo zasláno všem účastníkům řízení a vlastníci byli zároveň upozorněni, že v uvedené době 30 dnů mají poslední možnost uplatnit námitky a připomínky. Pozemkový úřad obdržel námitku žalobkyně, v níž nesouhlasila s umístěním veřejné komunikace na svých pozemcích (polní cesty DC26), která byla plánem společných zařízení navržena pro zpřístupnění pozemků v okolí vodní nádrže v Hořovičkách. Pozemkový úřad připomněl, že možnosti zpřístupnění této lokality byly se žalobkyní opakovaně projednávány a bylo jí předloženo několik variant. Se žádnou z nich však nevyslovila souhlas. Pozemkový úřad proto zamítl uvedenou námitku pro rozpor s odsouhlaseným navrženým plánem společných zařízení, přičemž žalobkyni o tom vyrozuměl již dopisem ze dne 8. 11. 2018.
17. Závěrem pozemkový úřad konstatoval, že do obvodu pozemkových úprav bylo zahrnuto 997 vstupujících vlastnických parcel, v návrhu nového uspořádání pozemků je počet navržených parcel 525. Celková výměra směřovaných pozemků je 718,1681 ha. S návrhem vyslovili souhlas vlastníci pozemků o výměře 709,2274 ha, tj. 98,755 %. Nesouhlas s návrhem vyslovila pouze žalobkyně, která vlastní pozemky o výměře 8,09407 ha, tj. 1,245 % řešené výměry.
18. Žalobkyně podala proti rozhodnutí pozemkového úřadu odvolání, a to podáními ze dne 5. 4. 2019 a ze dne 8. 4. 2019 se shodným obsahem. Jedno z těchto podání (datované 5. 4. 2019) bylo jménem žalobkyně podáno její dcerou R. P. a byla k němu přiložena kopie plné moci ze dne 1. 1. 2018 udělené žalobkyní R. P. k zastupování v řízení o komplexních pozemkových úpravách v k. ú. Hořovičky, včetně vykonávání nezbytných právních úkonů. Druhé podání (ze dne 8. 4. 2019) bylo podepsáno přímo žalobkyní.

19. V odvolání žalobkyně nesouhlasila se závěrem, že byla dodržena kritéria přiměřenosti směny pozemku uvedené v § 10 zákona o pozemkových úpravách. Plán společných zařízení vychází z chybného předpokladu, že zpřístupnění pozemků parc. č. st. 215 a 216 a části hráze je možné pouze navrženou doplňkovou polní cestou DC26. Přístup k uvedeným pozemkům je možný i mimo pozemek ve vlastnictví žalobkyně, a to při hranici pozemku pracovní č. 10001/59 ve vlastnictví obce Hořovičky a pozemku pracovní č. 169/8 ve vlastnictví žalobkyně z katastrálního území Děkov. Všechny varianty umístění polní cesty DC26 uvažované v řízení byly podle žalobkyně v rozporu se základními principy zákona o pozemkových úpravách. Polní cesta DC26 povede napříč pozemkem žalobkyně, který je ornou půdou, čímž dojde ke znemožnění obdělávání jedné z jeho částí. Navržená polní cesta má tedy za následek znehodnocení žalobkynina pozemku, přičemž navržená kompenzace neodpovídá § 10 zákona o pozemkových úpravách. Z těchto důvodů dojde k zásahu do žalobkynina práva na ochranu vlastnictví. Pozemkový úřad měl zvolit řešení, které do vlastnického práva dotčených vlastníků zasahuje co nejméně. Jak již žalobkyně uvedla, zpřístupnění dotčených pozemků je možné jiným způsobem, příp. mohla být žalobkyně omezena na svých právech pouze zřízením služebnosti cesty s adekvátní náhradou.
20. Dále žalobkyně namítla rozpor s § 2 zákona o pozemkových úpravách, neboť prvostupňové rozhodnutí nevytváří podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. K posouzení podmínky racionálního hospodaření žalobkyně odkázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002-86. Je přesvědčena, že navržená polní cesta je pouze v zájmu Povodí Ohře, s. p. (dále jen „Povodí“), nikoli však ostatních vlastníků. Podmínkám § 2 zákona o pozemkových úpravách pak neodpovídá ani širě navržené polní cesty.
21. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně (a samostatné odvolání R. a R. P.) v záhlaví označeným rozhodnutím. Úvodem konstatoval, že předložení výsledného aktualizovaného návrhu plánu společných zařízení sboru zástupců dne 4. 12. 2018 a jeho schválení zastupitelstvem obce dne 12. 12. 2018 se uskutečnilo až po ukončení vystavení návrhu (7. 11. 2018). Tento postup nebyl podle žalovaného zcela v souladu s § 11 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách. Plán společných zařízení je součástí vystaveného návrhu, je proto nezbytné, aby byl v době vystavení návrhu schválen. Žalovaný nicméně ověřil, že v aktualizovaném plánu společných zařízení došlo pouze k prodloužení polních cest DC36 a DC37 a ke vzniku doplňkových cest DC42-DC46, přičemž tyto změny byly součástí vystaveného návrhu, jak vyžaduje zákon. Dále ověřil, že před vystavením návrhu dotčení vlastníci odsouhlasili návrh s pozemky, na kterých se doplněné polní cesty nacházejí. Nestandardní postup schválení aktualizovaného plánu společných zařízení tedy neměl dopad na obsah vystaveného návrhu, neboť všechny úpravy plánu společných zařízení byly jeho součástí. Žalovaný rovněž přihlédl k tomu, že plán společných zařízení byl již jednou schválen Zastupitelstvem obce Hořovičky (dne 23. 1. 2018) a že ke schválení aktualizovaného plánu společných zařízení došlo před závěrečným jednáním (15. 1. 2019).
22. K odvolání žalobkyně žalovaný nejprve poznamenal, že odvolání podané žalobkyní samotnou a odvolání podané žalobkyninou dcerou jako její zástupkyní byla obsahově shodná (*pozn. soudu:* vedle toho podala žalobkynina dcera spolu se svým manželem ještě samostatné odvolání týkající se jiných pozemků, toto odvolání však není předmětem žaloby, proto soud nebude rekapitulovat vypořádání jejich námitek). Vzhledem k tomu, že předložená plná moc nebyla originálem, ale pouze kopií, nebyla žalobkyně podle žalovaného řádně zastoupena ve smyslu § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolání podané dcerou žalobkyně za žalobkyni proto žalovaný považoval za nadbytečný úkon.

23. Odvolacím námitkám žalobkyně žalovaný nepřisvědčil. Rozdíl mezi původním a navrhovaným stavem pozemků žalobkyně na LV 169 činí -0,2 % ve výměře (původní výměra 8,9598 ha, nová výměra 8,9407 ha), 4,0 % v ceně (původní cena 653 350 Kč, nová cena 679 760 Kč) a 4,5 % ve vzdálenosti (původní vzdálenost 759 m, nová vzdálenost 725 m). Celková výměra navržených pozemků se tedy sice snížila o 191 m², zároveň ale vzrostla jejich cena o 26 410 Kč. Žalobkyně nebyla návrhem nijak poškozena. Uvedené hodnoty kritérií přiměřenosti jsou v souladu s § 10 odst. 2, 3 a 4 zákona o pozemkových úpravách.
24. Žalovaný rovněž citoval ze stanoviska pozemkového úřadu k podanému odvolání a vyjádření zpracovatele ze dne 28. 4. 2019 s tím, že ve spisové dokumentaci ověřil, že se žalobkyní byla vedena jednání ohledně části návrhu uspořádání jejich pozemků v místě navržené polní cesty DC26. Pozemkový úřad ve svém vyjádření vysvětlil, že se zabýval i žalobkyní navrženou možností vedení cesty z katastrálního území Děkov, po prověření ji však i s ohledem na vyjádření zpracovatele vyloučil jako technicky nemožnou a nerealizovatelnou. Zpracovatel pozemkových úprav popsal jednání se žalobkyní, snahu vyjít jí vstříc a také on zmínil absolutní technickou nemožnost vést cestu z katastrálního území Děkov. Vybrána byla nakonec varianta č. 4.
25. Následná žalobkynina námitka pak byla zamítnuta s ohledem na § 17 odst. 1 vyhlášky č. 13/2014 Sb., podle kterého se při zpracování návrhu nepřihlíží k takovým požadavkům, které jsou v rozporu s projednaným plánem společných zařízení a stanoveným způsobem využití. Z technické zprávy plánu společných zařízení vyplývá, že cesta DC26 je jeho součástí jako opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků ve smyslu § 9 odst. 8 písm. a) zákona o pozemkových úpravách. Požadavek žalobkyně, aby cesta nevedla přes její pozemky, tedy byl v rozporu s plánem společných zařízení. Trasa polní cesty DC26 byla projednána na schůzi sboru zástupců, jak vyžadují § 9 odst. 11 a § 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. S plánem společných zařízení byl seznámen jak sbor zástupců, tak dotčené orgány státní správy, a byl schválen Zastupitelstvem obce Hořovičky. Nad rámec zákona pak byl předložen i Regionální dokumentační komisi, a to z důvodu zajištění odborného dohledu.
26. Námitce žalobkyně, že pozemkový úřad upřednostnil jiné účastníky řízení, především Povodí, žalovaný nepřisvědčil, neboť není podložena žádnými důkazy a ani obsah spisu takovému tvrzení nenasvědčuje. Z § 2 zákona o pozemkových úpravách nevyplývá nutnost zajištění zpřístupnění pozemků tak, jak vyžaduje jediný vlastník. Zákon umožňuje v pozemkových úpravách přímo řešit prostorové uspořádání všech pozemků, tedy i jejich směnu či dělení, a to při dodržení kritérií podle § 10 zákona o pozemkových úpravách.
27. Pozemkový úřad podle žalovaného zajistil zpracování návrhu nového uspořádání tak, aby byl u potřebné většiny vlastníků, při naplnění cílů pozemkových úprav a při dodržení kritérií přiměřenosti (a to i ve vztahu k žalobkyni), dosažen zákonem požadovaný souhlas s návrhem a návrh komplexních pozemkových úprav byl schválen (§ 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách). Návrh umístění a konkrétní tvar pozemků je autorským dílem zpracovatele a jedná se o výsledek dlouhodobého vyjednávání konečné varianty návrhu. Zásah žalovaného do vlastního návrhu by byl možný pouze v případě, bylo-li by prokázáno, že nově navrženým stavem došlo k porušení platných právních předpisů nebo že řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, bylo vedeno v rozporu se zákonem. Žalovaný takové

vady neshledal. Vzhledem ke složitosti celého procesu přijímání pozemkových úprav nelze očekávat 100% souhlas s předloženým návrhem. Nevyžaduje jej ani zákon. Vždy se jedná o kompromis. Souhlasem 98,76 % vlastníků došlo k naplnění § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách.

28. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce, že podmínky pro racionální hospodaření nebyly vytvořeny. Schváleným plánem společných zařízení byly navrženy pozemky pro zpřístupnění jiných pozemků a jejich vegetační doprovod, který dotváří krajinný ráz a zvyšuje biodiverzitu území, dále byly určeny pozemky s organizačním a agrotechnickým opatřením na protierozní opatření k ochraně zemědělského půdního fondu, byla navržena vodohospodářská opatření k ochraně povrchových a podzemních vod a byla navržena opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, mezi které patří územní systém ekologické stability. Byly tak naplněny cíle § 2 zákona o pozemkových úpravách.
29. Námitku týkající se porušení principu proporcionality vyhodnotil žalovaný jako účelovou. Přisvědčil odkazu žalobkyně na rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002-86, zdůraznil ovšem jeho pasáž, podle které menšina vlastníků musí respektovat provedení pozemkových úprav, je-li dosažen souhlas zákonem požadované většiny, přičemž podmínky racionálního hospodaření je třeba posoudit ve vztahu ke všem vlastníkům, nikoliv individuálně. K námitce porušení čl. 11 odst. 1 Listiny žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2011, č. j. 1 As 96/2011-143, ze kterého vyplývá, že nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí, neopírá-li se o porušení příslušných zákonných požadavků.
30. Napadené rozhodnutí bylo doručeno jak žalobkyni, tak i její dceři, která krom zastupování žalobkyně podala i samostatné odvolání (viz výše bod 22).

II. Obsah žaloby

31. Žalobkyně namítá zásah do práva být v řízení zastoupena tím, že žalovaný neakceptoval odvolání, které podala její dcera jako zmocněnkyně na základě předložené plné moci. Žalovaný neakceptoval zastoupení, protože plná moc byla předložena v prosté kopii. Žalobkyně o této skutečnosti nebyla nijak poučena ani nebyla vyzvána k případnému doložení originálu. V této souvislosti žalobkyně odkázala na judikaturu NSS, podle níž zaslání kopie plné moci není důvodem pro zpochybnění existence vztahu zastoupení. Žalobkyně také zdůraznila, že s její dcerou jako zmocněnkyní bylo jednáno již v průběhu řízení před pozemkovým úřadem. K tomu navrhla provedení důkazu výsledkem dcery a e-mailovou komunikací.
32. Dále žalobkyně namítá libovůli a nepřezkoumatelnost postupu žalovaného. Plán společných zařízení byl schválen Zastupitelstvem obce Hořovičky dne 23. 1. 2018. Následně však byl změněn, se změnami byl sbor zástupců seznámen dne 4. 12. 2018 a zastupitelstvo jej schválilo dne 12. 12. 2018. Ještě předtím však byl již vystaven, a to v době od 8. 10. 2018 do 7. 11. 2018. Žalobkyně uplatnila v řízení před pozemkovým úřadem připomínky k umístění polní cesty DC26, které byly zamítnuty z důvodu rozporu s odsouhlaseným navrženým plánem společných zařízení, a to přípisem ze dne 8. 11. 2018, tedy ještě předtím, než došlo ke schválení plánu společných zařízení zastupitelstvem dne 12. 12. 2018. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že tento postup neměl dopad na obsah vystaveného návrhu, neboť všechny uvedené úpravy plánu společných zařízení byly jeho součástí.

33. Žalobkyně také vytýká žalovanému, že s ohledem na povahu uplatněných námitek a předmět řízení neprovedl místní šetření. Povinnost odvolacího orgánu provést místní šetření plynula podle žalobkyně z nedostatečného zjištění skutkového stavu pozemkovým úřadem, který učinil nepodložený závěr o nevhodnosti žalobkyní navrhovaného náhradního řešení přístupové cesty k pozemkům s tím, že alternativa je „mokrá“.
34. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s tím, že nebylo vyhověno jejím námitkám vůči polní cestě DC26. V odvolání přitom upřesnila, že plán společných zařízení vychází z chybného předpokladu, že zpřístupnění pozemků vlastníků a části hráze není možné jinak než přes pozemky žalobkyně. Podle žalobkyně je možné vést komunikaci z katastrálního území Děkov. Způsob, jak otázku přístupové cesty co nejlépe a nejúčelněji řešit, aniž by došlo k nadměrnému zásahu do ústavně zaručeného práva žalobkyně vlastnit majetek, proto žalobkyně spatřuje v rozšíření pozemkových úprav o část katastrálního území Děkov. Pokud existuje v řízení o pozemkových úpravách více možností, které jsou v souladu s jeho cíli a současně v souladu s limitními ukazateli ve smyslu § 10 zákona o pozemkových úpravách, je povinností pozemkového úřadu zvolit takové řešení, které co nejméně zasahuje do vlastnického práva dotčených vlastníků. Žádná z předložených pěti variant nového uspořádání pozemků nereflektovala zákonem stanovený požadavek upřednostnění využití pozemků ve vlastnictví obce před využitím pozemků ve vlastnictví třetích osob (§ 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách). Varianta, která by vedla přes obecní pozemky, byla bez řádného odůvodnění odmítnuta.
35. K diskusi o podaných námitkách došlo mimo jiné i na veřejném zasedání Zastupitelstva obce Hořovičky dne 12. 12. 2018. Zastupitel Zdeněk Čermák učinil dotaz, kdo byl pověřen prověřením možného vedení přístupových cest. Zaměstnankyně pozemkového úřadu Ing. R. přítomně informovala, že místním šetřením pověřila starostu obce Ivana Fidese. Podle jeho sdělení není žalobkyní navrhovaná možnost schůdná z důvodu údajně zamokřeného pozemku. Je však otázkou, nakolik bylo uvedené posouzení v kompetenci právě starosty obce. Žalobkyně neví, zda byl tento bod uveden v příslušném zápisu ze zasedání. Uvedené skutečnosti by však mohly potvrdit svědecké výpovědi Ing. R., Z. Č. a R. P.
36. Žalobkyně se neztotožňuje ani se závěrem, že navrhované komplexní pozemkové úpravy naplňují cíl, jímž je prostorové a funkční uspořádání pozemků, jejich scelení, zajištění jejich přístupnosti a využití a vyrovnání jejich hranice tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření s půdou. Z ortofotomapy zachycující pozemky ve vlastnictví žalobkyně, zejména pak vodní nádrž, je patrné, že původní rozsáhlé vodní dílo se postupně zmenšuje, jeho hladina ustupuje a čím dál více odkrývá část pozemku ve vlastnictví žalobkyně. Dochází k velkému zanášení vodní nádrže a zatravňování těch částí pozemků, které po mnoho let tvořily dno vodní plochy. K tomu žalobkyně navrhuje důkaz přiloženou fotografií. Toto nepřiliš vhodné hospodaření s vodním dílem, k němuž je oprávněno Povodí, je způsobilé prohlubovat nepříznivý účinek sucha. V tom žalobkyně shledává rozpor s § 2 zákona o pozemkových úpravách. Změnu krajinného rázu žalobkyně po celou dobu sleduje a průběžně zaznamenává. Lze podle ní presumovat úplný zánik původně rozsáhlé vodní plochy, v důsledku čehož bude postupně docházet ke změně druhu pozemků tvořících dno vodní plochy a původně zaplavené pozemky bude možné zemědělsky využít. Nepřihlédnutím k námitkám žalobkyně dojde k tomu, že komplex pozemků v jejím vlastnictví bude znehodnocen. „Pro úplnost“ žalobkyně dodala, že v současné době se na jejím pozemku nachází přístupová cesta (vyježděné koleje), kterou zpevnila a udržovala za

účelem obhospodařování svých pozemků a břehu hráze přilehlého vodního díla. Cedula značící, že jde o soukromý pozemek, však byla stržena a cesta je užívána i jinými osobami, zejména pak Povodím.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

37. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve potvrdil, že v průběhu řízení bylo jednáno s dcerou žalobkyně, žádná plná moc ale nebyla předložena. Na jednání ohledně námitek k novému uspořádání pozemků pozemkový úřad pozval žalobkyni, která se dostavila se svou dcerou. Ze zápisu z jednání konaného dne 11. 9. 2018 nevyplývá, že by byla plná moc předložena. Plná moc nebyla udělena ani ústně do protokolu. Žalovaný neměl důvod vyzývat dceru žalobkyně k předložení originálu plné moci, neboť sama žalobkyně podala odvolání splňující náležitosti podle § 83 odst. 1 správního řádu.
38. K námitce týkající se postupu pozemkového úřadu žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a zdůraznil, že i přes nestandardní postup při schválení aktualizace plánu společných zařízení byl tento plán řádně schválen Zastupitelstvem obce Hořovičky již dne 23. 1. 2018, přičemž všechny změny aktualizovaného plánu byly provedeny ještě před vystavením návrhu a odsouhlaseny dotčenými vlastníky. Průběh polní cesty DC26, se kterou žalobkyně nesouhlasí, nebyl žádným způsobem v aktualizovaném plánu společných zařízení změněn. Žalobkyně navíc tuto námitku neuplatnila v odvolání.
39. Na základě odvolacích námitek žalovaný neshledal důvod pro provedení ohledání věci na místě podle § 54 odst. 1 správního řádu (místní šetření). Žalobkyně spojovala nesouhlas s navrženou polní cestou s argumentem znehodnocení pozemku. V případě žalobkyně však nedošlo k žádnému překročení kritérií přiměřenosti podle § 10 zákona o pozemkových úpravách. Rozdělení původního bloku pozemků žalobkyně polní cestou DC26 je podle žalovaného v souladu s § 2 zákona o pozemkových úpravách, podle kterého pozemkové úpravy zabezpečují mimo jiné přístupnost pozemků a racionální využívání půdy. Průběh polní cesty DC26 byl odsouhlasen podle § 9 zákona o pozemkových úpravách a posouzen také Regionální dokumentační komisí, která neshledala žádné pochybení v technickém provedení návrhu plánu společných zařízení.
40. Žalovaný dále zdůraznil, že se žalobkyní bylo řádně jednáno, bylo jí navrženo pět variant nového uspořádání, avšak nesouhlasila ani s jednou z nich. K námitce žalobkyně týkající se veřejného zasedání zastupitelstva dne 12. 12. 2018 žalovaný uvedl, že vlastní jednání obecního zastupitelstva se netýkají řízení o komplexních pozemkových úpravách, ale činnosti obce. Podle žalovaného je běžnou praxí, že plán společných zařízení je předložen obecnímu zastupitelstvu za účasti zpracovatele, případně zástupců prvostupňového orgánu. Ve spisu je založen zápis z usnesení veřejného zasedání Zastupitelstva obce Hořovičky ze dne 18. 12. 2018, ve kterém je uvedeno: „*ZO schvaluje KoPÚ s rekonstrukcí přídělů – Plán společných zařízení/aktualizace*“ s výsledkem hlasování: pro 6, proti 1, zdrželi se 1. K námitce, že podle ničím nepodloženého sdělení starosty obce je údajně zamokřen blíže nespecifikovaný pozemek, žalovaný uvedl, že k tomuto tvrzení nebyl předložen žádný důkaz a předmětná námitka nebyla navíc uvedena v odvolání.
41. Námitka žalobkyně týkající se údajného ustupování hladiny vodní nádrže podle žalovaného přímo nesouvisí s průběhem řízení o komplexních pozemkových úpravách. Předpokládaný zánik vodní plochy v době vydání prvostupňového rozhodnutí, kterým byl schválen návrh pozemkových úprav, nenastal. Žalobkyně tyto skutečnosti v řízení neuváděla a ani žádným způsobem nerozporovala druh pozemku navržený jako vodní plocha do jejího vlastnictví.

Z fotografií pořízených po žalobkyní podaném odvolání (dne 23. 4. 2019) vyplývá, že vyjeté koleje podél rybníka směrem k hrázi jsou rozorány. Podle návrhu nového uspořádání pozemků je na místě vyježděných kolejí navržena doplňková polní cesta DC26. Snímky předložené žalobkyní neměl žalovaný k dispozici a ani tato námitka nebyla uvedena v odvolání.

42. Závěrem žalovaný zdůraznil, že žalobkyně nebyla návrhem nového uspořádání poškozena, neboť byla dodržena kritéria přiměřenosti. Zásadní podmínkou pro schválení návrhu pozemkových úprav je dosažení souhlasu podle § 11 odst. 4 zákona. Návrh nového uspořádání pozemků odsouhlasili vlastníci 98,76 % výměry řešených pozemků.
43. V replice žalobkyně rozvinula argumentaci týkající se zastoupení dcerou. Poukázala na to, že i žalovaný připustil, že docházelo k jednáním, jichž se žalobkynina dcera účastnila. Tato jednání (ať již osobní či telefonická) následně popsala.
44. Žalobkyně dále namítla porušení § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách při aktualizaci plánu společných zařízení. Skutečnost, že plán společných zařízení, který v průběhu řízení o komplexních pozemkových úpravách doznal změn, byl již jednou řádně schválen, je podle ní zcela irelevantní. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na konkrétní rozhodnutí žalovaného v jiné věci, z jehož odůvodnění podle ní plyne, že plán společných zařízení doznal změn, k čemuž bylo přistoupeno tak, že aktualizovaná dokumentace plánu společných zařízení byla schválena zastupitelstvem obce a byla zaslána také k vyjádření dotčeným orgánům. Ze žádného rozhodnutí správních orgánů v nyní posuzované věci však není zřejmé, zda byl aktualizovaný plán společných zařízení opětovně zaslán k posouzení dotčeným orgánům ve smyslu § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách. Skutečnost, že změny plánu společných zařízení musí být v souladu s § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách schváleny zastupitelstvem a sborem zástupců, plyne i z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 5. 2018, č. j. 59 A 101/2017-38.
45. Změny, k nimž v plánu společných zařízení po jeho schválení došlo, nelze podle názoru žalobkyně označit za změny nepatrné či technického rázu. Na podporu svého tvrzení žalobkyně poukázala na další rozhodnutí, v němž žalovaný nepovažoval zrušení doplňkové cesty či změnu trasy doplňkových cest za nepatrnou změnu, a z tohoto důvodu shledal porušení § 9 odst. 10 a 11 zákona o pozemkových úpravách. Odkazovaná rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem a žalovaného v jiných věcech jsou podle žalobkyně plně v souladu se zásadou legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Podle žalobkyně neexistoval racionální důvod, proč by mělo být v nyní posuzované věci postupováno odlišně. V rozhodovací praxi žalovaného došlo k neopodstatněným rozdílům a zároveň je rozhodnutí žalovaného překvapivé a rozporné se zásadou předvídatelnosti.
46. Podle žalobkyně zůstává také diskutabilní zákonnost postupu, jakým došlo k vyřízení její námítky podané proti zpracovanému návrhu nového uspořádání pozemků. Námitka byla vyřízena dopisem ze dne 8. 11. 2018, tedy více než měsíc před schválením aktualizace plánu společných zařízení. Nadto, doznal-li původně schválený plán společných zařízení v průběhu roku 2018 změn, podle přesvědčení žalobkyně nic nebránilo tomu, aby doznal i změn dalších, např. v podobě změny umístění navrhované doplňkové cesty DC26 podle požadavků žalobkyně. Diskutabilní je podle ní rovněž postup žalovaného, který zjevně zaměňuje úlohu zastupitelstva obce, které plán společných zařízení schvaluje, s postavením sboru zástupců, event. vlastníků, kteří mají být s jeho obsahem pouze prokazatelně seznámeni. Není rovněž zřejmé, z jakého důvodu žalovaný upřednostňuje souhlas

(prokazatelné seznámení) vlastníků před prokazatelným seznámením sboru zástupců. Znění zákona o pozemkových úpravách přitom jednou zvolený sbor zástupců před vlastníky upřednostňuje. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí plyne, že se sbor zástupců podílel na komplexních pozemkových úpravách významnou měrou, což potvrdil i žalovaný.

47. Dále žalobkyně namítla, že pouze provedením místního šetření bylo možné postavit najisto tvrzení, že doplňkovou cestu DC26 skutečně nebylo možné vést jinudy a že nebylo možné primárně použít pozemků obce. Podle žalobkyně je překvapivé, že žalovaný neshledal důvod pro provedení místního šetření. Z průběhu řízení před pozemkovým úřadem není zřejmé, že bylo provedeno a že o návrhu žalobkyně na alternativní vedení doplňkové cesty nebylo rozhodnuto pouze „od stolu“. Povinností správního orgánu je přitom podle § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí.
48. Pokud jde o možné alternativní řešení navrhované žalobkyní pro polní cestu DC26, žalobkyně zdůraznila význam § 9 odst. 17 první věty zákona o pozemkových úpravách a citovala též § 19 odst. 2 vyhlášky č. 13/2014 Sb. Jakákoli tvrzení, že v souvislosti s vybudováním společných zařízení nelze použít část pozemků v sousedícím katastrálním území, tak podle ní zůstávají ve světle těchto ustanovení lichá. Možnost žalobkyní navrhovaného alternativního vedení doplňkové polní cesty plyne z písemného sdělení Zdeňka Čermáka, zastupitele obce Hořovičky, ze dne 10. 3. 2020 (které žalobkyně k replice přiložila). Z. Čermák ji spolu s dalším ze zastupitelů prověřil při místním ohledání terénu, přičemž nemožnost a nerealizovatelnost průběhu cesty byla vyloučena. Ze sdělení starosty, který řešení označil za nereálné, naopak neplyne, že by stav terénu skutečně osobně na místě ohledal. V této souvislosti žalobkyně opakovaně navrhla výslech Z. Čermáka. K tvrzené technické nemožnosti a nerealizovatelnosti přístupu z katastrálního území Děkov žalovaný pouze citoval stanoviska pozemkového úřadu k odvolání a vyjádření zpracovatele ze dne 28. 4. 2019. Podrobnější a řádné odůvodnění však napadené rozhodnutí postrádá. Podle žalobkyně je v tomto směru napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Je rovněž otázkou, nakolik byl proveden podrobný průzkum terénu ve smyslu § 5 vyhlášky č. 13/2014 Sb. Podklady pro vydání rozhodnutí byl povinen opatřit správní orgán.
49. Podle žalobkyně je zavádějící tvrzení žalovaného ve vyjádření k žalobě, že se zasedání zastupitelstva účastnil zpracovatel a zástupci pozemkového úřadu. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Hořovičky ze dne 12. 12. 2018 je patrné, že se jej zpracovatel neúčastnil, a to ani v zastoupení.
50. Kritéria přiměřenosti nejsou podle žalobkyně jedinou podmínkou, kterou je v případě hromadné směny vlastnických práv k dotčeným pozemkům zapotřebí dodržet. Při realizaci směny je nutné postupovat v souladu s požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny. Je třeba také dodržet procesní postup a zákonné podmínky.
51. Žalobkyně se neztotožnila ani s postojem žalovaného, který odmítl jakoukoli souvislost nevhodného hospodaření Povodí s vodní nádrží s průběhem řízení o komplexních pozemkových úpravách. Zlepšení kvality vodního hospodářství je jedním z cílů komplexních pozemkových úprav. Má-li plán společných zařízení představovat obraz budoucího uspořádání zemědělské krajiny a má-li v řešeném území současně dojít ke zlepšení vodních poměrů, je upozornění žalobkyně na ustupující hladinu vodní nádrže v kontextu probíhajících komplexních pozemkových úpravách zcela namístě. Pokud nebude ustupování hladiny vodní nádrže řádným hospodařením zamezeno, bude mít tato skutečnost

negativní dopad nejen na zemědělství, ale i na budoucí uspořádání a využití okolních pozemků. Na pozemcích, které jsou ve vlastnictví žalobkyně a tvoří dno vodní nádrže, bude napříště možné hospodařit. Vybudování doplňkové polní cesty, o jejíž umístění na pozemku žalobkyně žalovaný vehementně usiluje, by znamenalo jeho rozparcelování, znehodnocení a neúnosné zatížení. Žalobkyně je přesvědčena, že pouze stanovením aktivit a činností s výhledem do budoucna lze docílit zákonem předpokládaného účelu pozemkových úprav a efektivněji zhodnotit vynaložené finanční prostředky.

52. Závěrem žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že by své žalobní námitky neuplatňovala již v průběhu správního řízení. Žalobkyně upozorňovala na chybný předpoklad vedení sporné polní cesty DC26 již v námitkách a připomínkách k vystavenému návrhu nového uspořádání pozemků, stejně tak jako v odvolání. Nesouhlas s průběhem polní cesty DC26 napříč pozemkem v jejím vlastnictví vyjádřila už v průběhu úvodního jednání. Žalobkyně navíc poukázala na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, kterým bylo ve vztahu k otázce principu plné jurisdikce již rozhodnuto, že *„žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. [...] Žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.“*

IV. Jednání před soudem

53. Na jednání konaném dne 25. 1. 2023 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
54. Zástupkyně žalobkyně úvodem poukázala na to, že žalobkynina rodina dlouhodobě obhospodařuje zemědělské pozemky, o které v minulosti přišli a byly jim navraceny v restituci. Žalobkyně má proto zájem na zachování pozemků z hlediska jejich kvantity a kvality tak, aby tento rodinný majetek mohla předat dalším generacím. Dále zástupkyně žalobkyně zopakovala argumenty uvedené v písemných podáních. Zdůraznila, že o vedení polní cesty bylo rozhodnuto „od stolu“, bez řádného prověření skutečného stavu terénu. K alternativní cestě uvedla, že pokud již byly v k. ú. Děkov dokončeny pozemkové úpravy, mohla by být polní cesta vedena ke k. ú. Vrbice u Hořoviček, kde pozemkové úpravy dosud neproběhly, a tyto katastry (tedy Hořovičky a Vrbice u Hořoviček) by mohly být propojeny.
55. Žalovaný odkázal na rozhodnutí obou stupňů a správní spis. Zdůraznil, že ke všem vlastníkům bylo přistupováno shodně. Vůči žalobkyni bylo postupováno vstřícně, neboť jí bylo navrženo 5 variant řešení a v konečné variantě byla sporná polní cesta navržena pouze s minimální záborovou šíří. S návrhem vedení cesty, kterou nyní žalobkyně prosazuje, přišla až v konečné fázi procesu, kdy už byl návrh celých pozemkových úprav zpracován. K poukazu žalobkyně na § 9 odst. 7 zákona o pozemkových úpravách žalovaný zdůraznil, že požadavek na přednostní použití pozemků státu a obce vykládá žalobkyně nesprávně. Z daného ustanovení vyplývá, že pokud je nedostatek státní a obecní půdy, pak se určitým způsobem (na základě koeficientu) podílí i vlastníci pozemků. K tomu v Hořovičkách nedošlo, za půdu, která byla navržena pro veřejné polní cesty, dostali vlastníci náhradu v rámci přiznaných nároků. Vlastníci tedy nebyli žádným způsobem zkráceni.

56. Soud neprovedl žalobkyní navržené důkazy, neboť (1) jejich provedení považoval za nadbytečné (výslech žalobkyniny dcery a e-mailová komunikace navržené k prokázání, že žalobkyni ve správním řízení zastupovala dcera, k tomu viz níže bod 61), (2) byly navrženy k opožděně uplatněným námitkám (rozhodnutí žalovaného v jiných věcech, neboť argument správní praxí byl uplatněn až v replice, tedy po lhůtě stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s.; sdělení Zdeňka Čermáka v části, jíž mělo být prokázáno, že nebylo provedeno místní šetření během prvostupňového řízení, také tato námitka byla uplatněna poprvé až v replice, viz též níže bod 85) nebo (3) proto, že v souladu s níže vymezeným rozsahem soudního přezkumu (viz níže body 70 a násl.) bylo pro rozhodnutí soudu rozhodné právní, ale nikoliv skutkové posouzení včasné uplatněných žalobních námitek (výslech Ing. R., Z. Č. a R. P. k tvrzení o zamokřenosti pozemku, na němž má být polní cesta, sdělení Zdeňka Čermáka k možnosti vést alternativní cestu a fotografie nádrže k doložení vyjetých kolejí na sporném pozemku a ustupování hladiny nádrže).

V. Posouzení žaloby soudem

57. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 8. 10. 2019, žaloba byla podána osobně v pondělí dne 9. 12. 2019), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
58. Žaloba není důvodná.

Zastoupení žalobkyně

59. Žalobkyně předně namítá procesní pochybení žalovaného, jehož se měl dopustit tím, že bez relevantního důvodu neakceptoval plnou moc předloženou její zmocněnkyní, příp. ji nevyzval k doložení originálu.
60. Správní řád v § 33 odst. 1 připouští možnost volby zmocněnce účastníkem řízení, přičemž tento zmocněnec se příslušnému správnímu orgánu prokazuje písemnou plnou mocí, příp. lze plnou moc udělit ústně do protokolu. Výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26, v němž konstatoval, že „**absence originálu plné moci ve správním řízení není vadou řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání učiněné v řízení zmocněncem, ale také doručování písemností ze strany správních orgánů tomuto zmocněnci, pokud jinak plná moc vykazuje veškeré v konkrétní věci potřebné náležitosti, tedy zejména obsahuje srozumitelně a určitě vymezený rozsah zmocnění, a uvedení konkrétní osoby zmocněnce, podpis zmocnitele a datum vystavení. Teprve vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu**“ (viz také rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 328/2016-23, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015-32, nebo ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014-44).
61. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že předloženou plnou moc neakceptoval pouze z důvodu, že se nejednalo o její originál, ale prostou kopii. Pokud by měl žalovaný pochybnosti o tom, zda plná moc přiložená k odvolání skutečně opravňovala R. P. k zastupování žalobkyně, měl žalobkyni vyzvat k doložení originálu. Názor žalovaného, podle kterého nebyla žalobkyně řádně zastoupena, založený pouze na argumentu, že se jednalo o kopii plné moci, je nezákonný. Žalobkyni lze tedy přisvědčit potud, že žalovaný se dopustil dílčí vady (proto se již soud také podrobněji nezabýval doplňkovou argumentací,

v níž žalobkyně poukazovala na to, že s její dcerou pozemkový úřad jednal již v průběhu řízení vedeného v prvním stupni, ani neprovedl za účelem tohoto tvrzení navržené důkazy výsledkem žalobkyniny dcery a e-mailovou komunikací).

62. Z ustálené judikatury správních soudů ale zároveň plyne, že ne každé procesní pochybení správního orgánu je důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012-45, bod 84 a judikaturu tam citovanou).
63. Ze správního spisu vyplývá, že odvolání podané prostřednictvím dcery žalobkyně mělo zcela totožné znění s odvoláním, které podala i samotná žalobkyně. Vzhledem k tomu, že žalovaný se tímto odvoláním podaným přímo žalobkyní zabýval a námitky v něm uvedené vypořádal, nezůstala zde žádná námitka, která by v důsledku neakceptování plné moci pro žalobkyninu dceru zůstala opomenuta. Napadené rozhodnutí bylo řádně doručeno jak žalobkyni, tak její dceři. Není přitom rozhodné, že dceři žalobkyně bylo doručováno jako další účastníci řízení, ale nikoliv jako zástupkyni žalobkyně, podstatné je, že jí bylo řádně doručeno, což žalobkyně nezpochybnila. Následně žalobkyně podala včasnou žalobu. Žalobkyně přitom v žalobě nijak neupřesnila, jak jí měl nesprávný postup zkrátit na jejich právech. Soud proto uzavřel, že se nejednalo o vadu, která by měla vliv na nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto, pokud by soud vycházel z data doručení napadeného rozhodnutí dceři žalobkyně jakožto zástupkyni žalobkyně (3. 10. 2019), musel by shledat žalobu opožděnou.

Postup schválení aktualizovaného plánu společných zařízení

64. Žalobkyně dále namítá nesprávný postup pozemkového úřadu, kterého se měl dopustit tím, že zamítl její námitku ještě předtím, než došlo ke schválení aktualizovaného plánu společných zařízení Zastupitelstvem obce Hořovičky.
65. Otázkou procesního postupu při aktualizaci plánu společných zařízení se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval k námitce žalobkyně, ale z úřední povinnosti, neboť shledal, že došlo k dílčímu procesnímu pochybení pozemkového úřadu, neboť aktualizovaný plán společných zařízení měl být v době jeho vystavení již schválen. Zároveň ovšem žalovaný podrobně zdůvodnil, proč nemělo dílčí procesní pochybení vliv na zákonnost konečného rozhodnutí (srov. výše bod 21). Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, že aktualizace plánu společných zařízení se týkala pouze polních cest DC36, DC37 a DC42-DC46, nikoliv polní cesty DC26, s níž žalobkyně nesouhlasí. Tento závěr žalovaného soud ověřil ve správním spisu, a to porovnáním textové části plánu společných zařízení ve (schválené) verzi z ledna 2018 a aktualizovaného plánu společných zařízení ve verzi z prosince 2018 a ve spojení s nimi pak i grafické části plánu společných zařízení z ledna 2018 následně schválené Zastupitelstvem obce Hořovičky a grafické části plánu společných zařízení schválené Zastupitelstvem obce Hořovičky dne 12. 12. 2018. Žalovaný proto správně dovodil, že zjištěné dílčí pochybení pozemkového úřadu nemohlo mít dopad do práv žalobkyně, neboť pozemky, které se jí týkaly, i doplňková cesta DC26 byly obsaženy již v původním plánu společných zařízení, který byl řádně schválen a k němuž mohla uplatnit své námitky.

66. Reagoval-li pozemkový úřad na námitku žalobkyně přípisem ze dne 8. 11. 2018, tedy sice ještě před schválením aktualizace plánu společných zařízení zastupitelstvem dne 12. 12. 2018, ale již po schválení původní verze plánu společných zařízení, nedopustil se pochybení, neboť aktualizace týkající se jiných pozemků nemohla jakkoliv ovlivnit jeho závěry. Navíc předmětná námitka byla v konečném důsledku zamítnuta až prvostupňovým rozhodnutím.
67. Ostatně ani z argumentace žalobkyně nevyplývá, v čem konkrétně se jí měl výše popsany nesprávný postup pozemkového úřadu dotknout. V této souvislosti soud připomíná, že žaloba proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. není *actio popularis* a žalobkyně je oprávněna namítat pouze zásah do svých vlastních veřejných subjektivních práv, nikoliv práv třetích osob. Výstižně se k této otázce vyjádřil také např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 28. 4. 2021, č. j. 30 A 20/2019-176, který se rovněž zabýval problematikou pozemkových úprav: „Řada následující žalobních námitek je také ryze procesního charakteru. K tomu krajský soud uvádí, že procesní práva nemají význam sama o sobě a neexistují samoúčelně (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2435/13, bod 12. odůvodnění). Právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškerá porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. V případě subjektivního práva na soudní ochranu je třeba vždy zkoumat, jak případné porušení procesních předpisů zkrátilo jednotlivce v tom, aby pro sebe přivodil příznivější rozhodnutí ve věci [nález ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. III. ÚS 3317/15 (N 70/81 SbNU 243), bod 17.; nález ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 1020/16 (N 37/84 SbNU 427), bod 19.]. Jinými slovy, **ne každá zjištěná vada správního řízení musí vést automaticky ke zrušení napadeného správního rozhodnutí.** Ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je třeba vnímat v souvislosti s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., z něhož vyplývá, že nestačí uplatňovat jen porušení svých (procesních) práv v předcházejícím řízení, nýbrž je třeba i zkoumat, zda mohl být v důsledku toho žalobce zkrácen na svých (hmotných) právech.“
68. S ohledem na shora uvedené tak lze jednoznačně uzavřít, že procesní pochybení pozemkového úřadu nezkrátilo žalobkyni na jejích právech.
69. V této souvislosti soud doplňuje, že větší část repliky obsahující argumenty více či méně související s nesprávným postupem pozemkového úřadu při aktualizaci plánu společných zařízení představuje fakticky nové žalobní body, které tak byly uplatněny až po žalobní lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na výše popsanou nedůvodnost celkové argumentace týkající postupu při aktualizaci plánu společných zařízení ale soud nepovažuje za nezbytné jednotlivé dílčí argumenty podrobně rozebírat z toho úhlu pohledu, zda se jednalo o přípustné rozvinutí žalobní argumentace nebo již opožděné námitky.

Námítka vůči polní cestě DC26

70. Pro posouzení okruhu námitek navázaných na nesouhlas žalobkyně s polní cestou DC26 je rozhodný především rozsah soudního přezkumu ve věci komplexních pozemkových úprav.
71. V rozsudku ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 As 106/2021-48, Nejvyšší správní soud shrnul, že „[k]rajský 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).“

72. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že „[j]udikatura 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.“ Obdobně se vyjádřil již také např. v rozsudku ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007-278, v němž konstatoval, že „každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Jinými slovy vyjádřeno: nesouhlas účastníka řízení [zde vlastníka pozemků dotčených pozemkovou úpravou a osoby, jejíž věcná práva k nemovitostem mohou být pozemkovou úpravou dotčena – § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách] s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejího schválení (§ 11 odst. 4 zákona), neopírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků.“
73. V nyní posuzované věci je nesporné, že bylo dosaženo souhlasu vlastníků 98,76 % výměry pozemků, čímž byla splněna podmínka § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, který vyžaduje souhlas vlastníků alespoň 60 % výměry pozemků. Za této situace lze s ohledem na výše uvedenou judikaturu přezkoumat pouze to, zda byla dodržena kritéria přiměřenosti podle § 10 zákona o pozemkových úpravách a zda bylo tohoto rozhodnutí dosaženo procesně korektním způsobem.
74. Podle § 10 odst. 2 až 4 zákona o pozemkových úpravách je cena přiměřená, pokud není ve srovnání s původní cenou vyšší nebo nižší o více než 4 %, výměra je přiměřená, pokud rozdíl výměry původních a navrhovaných pozemků nepřesahuje 10 % výměry původních pozemků, a vzdálenost je přiměřená, pokud rozdíl ve vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků není vyšší nebo nižší než 20 %, přičemž vzdálenost se měří od bodu dohodnutého na úvodním jednání.
75. Ze správních rozhodnutí vyplývá, že rozdíl mezi původním a navrhovaným stavem pozemků žalobkyně na LV 169 činí -0,2 % ve výměře (původní výměra 8,9598 ha, nová výměra 8,9407 ha), 4,0 % v ceně (původní cena 653 350 Kč, nová cena 679 760 Kč) a 4,5 % ve vzdálenosti (původní vzdálenost 759 m, nová vzdálenost 725 m). Je tedy zřejmé, že žalobkyni nově přidělené pozemky vyhovují kritériím přiměřenosti podle § 10 zákona o

pozemkových úpravách. Žalobkyně zpochybnila dodržení těchto kritérií pouze v obecné rovině, nijak konkrétně ovšem netvrdila (ani nedoložila), že by byl některý z uvedených údajů chybný.

76. Podstata žalobkynina nesouhlasu s polní cestou DC26 spočívá především v tom, že je přesvědčena o existenci jiné alternativní cesty, která by neprocházela napříč jejími pozemky. Již v průběhu správního řízení žalobkyně navrhovala, že by taková cesta mohla vést přes pozemek ve vlastnictví obce Hořovičky z vedlejšího katastrálního území Děkov, a v návaznosti na to pak požadovala rozšíření pozemkových úprav i na katastrálního území Děkov. Tuto argumentaci opírá o § 9 odst. 17 první větu zákona o pozemkových úpravách a § 19 odst. 2 vyhlášky č. 13/2014 Sb.
77. Podle § 9 odst. 17 věty první zákona o pozemkových úpravách platí, že „[i]e-li nutno pro společná zařízení vyčlenit nezbytnou výměru půdního fondu, použijí se nejprve pozemky ve vlastnictví státu a potom ve vlastnictví obce.“ Podle věty čtvrté a páté téhož ustanovení pak platí, že „[p]okud nelze pro společná zařízení použít jen pozemky ve vlastnictví státu, popřípadě obce, podílejí se na vyčlenění potřebné výměry půdního fondu ostatní vlastníci pozemků poměrnou částí podle celkové výměry jejich směřovaných pozemků. V tomto případě se nároky vlastníků vstupujících do pozemkových úprav úměrně snižují.“ Žalobkyni lze přisvědčit potud, že zákon o pozemkových úpravách stanovuje v případě společných zařízení pravidlo subsidiarity zásahu do vlastnických práv soukromých osob. Zároveň ovšem soud souhlasí se žalovaným, že požadavek citovaného ustanovení na přednostní použití pozemků ve vlastnictví státu a obce směřuje k uspořádání pozemků po provedených pozemkových úpravách. Je třeba si uvědomit, že samotnou podstatou pozemkových úprav je změna vlastnictví k jednotlivým pozemkům. Jedná se o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených vlastníků za současného zajištění adekvátní náhrady pro ty, kteří s úpravami nesouhlasí (viz dále bod 81). Je také třeba zdůraznit, že v případě komplexních pozemkových úprav se neuplatní zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, neboť pozemkové úpravy se vyznačují tím, že v nich zanikají dosavadní pozemky a právní vztahy k nim a vytváří se pozemky zcela nové, k nimž se nově konstituuji věcná práva (viz již výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 9 As 106/2021-48, bod 29). Z obsahu správního spisu (viz např. technickou zprávu – dokumentaci k vystavenému návrhu z října 2018, str. 51 ve spojení se str. 82) vyplývá, že pozemek, na němž je navržena polní cesta DC26 (pracovní č. 10002/14, nově parc. č. 2235 na LV 10002), má připadnout do vlastnictví obce. Jinými slovy, cesta neprochází po pozemku žalobkyně, jelikož původní pozemky zanikly a žalobkyně má přidělenou náhradu na jiném místě, přičemž lze řešit jen adekvátnost těchto náhradních pozemků. Tvrzený rozpor s § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách proto soud neshledal.
78. Podle § 19 odst. 2 vyhlášky č. 13/2014 Sb., na který žalobkyně odkázala v replice, platí, že „[n]a výměře potřebné pro společná zařízení (§ 9 odst. 17 zákona) se podílejí poměrnou částí všichni vlastníci pozemků, včetně těch, jejichž pozemky se nacházejí v navazující části sousedícího katastrálního území, a to i v případě, že v této navazující části nejsou žádná společná zařízení navrhována.“ Z citovaného ustanovení však nelze dovodit (jak to činí žalobkyně), že pro cestu DC26 měly být použity pozemky sousedního katastrálního území (k. ú. Děkov). Toto ustanovení pouze stanoví, že na příslušné výměře potřebné pro společná zařízení se podílejí i vlastníci pozemků v sousedním katastrálním území (nebo jeho části), avšak logicky pouze v případě, je-li sousední katastrální území součástí pozemkových úprav (srov. § 3 odst. 2, § 7 větu třetí a § 9 odst. 6 větu za středníkem zákona o pozemkových úpravách).

V předmětném případě však k. ú. Děkov, nacházející se v jiné obci (téhož jména), součástí pozemkových úprav nebylo. Ze spisu je navíc zjevné, že pozemkový úřad se možností vedení polní cesty podle návrhu žalobkyně zabýval, neshledal ji však realizovatelnou. Zároveň žalobkyni nabídl několik jiných variant alternativní cesty, s nimiž však žalobkyně nesouhlasila.

79. V této souvislosti je třeba připomenout základní principy související s procesem tvorby a schvalování pozemkových úprav. V rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002-86, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že považuje „*za podstatné poukázat na vlastní smysl a účel řízení o pozemkových úpravách, jako zvláštního druhu správního řízení s mnohdy velkým počtem účastníků. [...] Z vlastního vymezení cíle a účelu pozemkových úprav plyne celková náročnost tohoto procesu [...] Posouzení, zda bylo skutečně dosaženo cílů a účelu pozemkových úprav, přitom nespadá jen do sféry jednotlivých účastníků, nýbrž celé společnosti, což se projevuje i existencí veřejného zájmu na provádění pozemkových úprav.*“
80. Dále zdůraznil, že „*i z vlastního procesu schvalování návrhu pozemkových úprav plyne, že [...] je rozhodující souhlas s navrženými pozemkovými úpravami vlastníky, kteří představují dvě třetiny výměry půdy dotčené pozemkovými úpravami [pozn. soudu: později ¾, nyní 60 %]. Právní úprava předpokládá, že je téměř nemožné docílit plného souhlasu všech vlastníků. V tomto případě však nezbyvá vlastníkům v menšině, než provedení pozemkových úprav respektovat. A to jednak proto, že souhlas dali vlastníci představující požadovanou většinu výměry zahrnutých pozemků, ale také s ohledem na veřejný zájem na provedení pozemkových úprav; především však i proto, že by podle požadavků přiměřenosti [...] neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i k jejich prospěchu byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť se sami mohou cítit poškozeni a znevýhodněni. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a ke všem vlastníkům. Nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; racionálnější hospodaření, i s ohledem na zmíněný veřejný zájem, musí být většinové.*“
81. Nejvyšší správní soud také připomněl, že „*[k] obdobným závěrům dospěl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, publikovaném pod č. 152/1998 Sb., podle něhož pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Ústavní soud konstatoval, že pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby – ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod – striktně zajistily právo na adekvátní náhradu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že adekvátní náhradou se v případě provedených pozemkových úprav rozumí scelené vyčleňované pozemky, které jsou přiměřené co do ceny, vzdálenosti a výměry, pokud odpovídají závazným požadavkům § 12 nařízení vlády č. 4/2000 Sb. (pozn. nyní 13/2014 Sb.).*“
82. Obdobně se vyjádřil Nejvyšší soud také v rozsudku ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 203/2018-37: „*Při pozemkových úpravách se tedy střetává řada požadavků a řada zájmů, přičemž lze obtížně zajistit, aby byly zohledněny požadavky a zájmy všech vlastníků na konkrétním uspořádání, neboť tyto jsou mnohdy vzájemně rozporné nebo odporují veřejnému zájmu. Z tohoto důvodu zákonodárce stanovil v § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, že pozemkové úpravy lze schválit, pokud s nimi vysloví souhlas vlastníci alespoň ¾ (ve znění účinném*

od 1. 8. 2016 stačí souhlas 60 %) vlastníků výměry půdy pozemků, které jsou pozemkovými úpravami řešeny. **Individuální nesouhlas stěžovatele s částí schválených úprav proto pozemkové úpravy jako celek nemůže ovlivnit.** Zákon současně poskytuje dotčeným vlastníkům záruky, že výsledek pozemkových úprav nebude vůči nim zjevně nepřiměřený (viz § 8 a § 10 odst. 1). Přiměřenost přitom není ponechána na úvaze pozemkového úřadu, ale je limitována zákonnými mezemi upravenými v § 10 zákona o pozemkových úpravách. V druhém odstavci jsou stanoveny meze přiměřenosti ceny rozdílem 4 %, v odst. 3 téhož ustanovení jsou stanoveny meze přiměřenosti výměry pozemků rozdílem 10 % a v odst. 4 téhož ustanovení jsou stanoveny meze přiměřenosti rozdílu ve vzdálenosti pozemků ve výši 20 %. Tyto meze jsou překročitelné pouze se souhlasem vlastníků. V nyní posuzovaném případě však tyto meze překročeny nebyly, což ostatně nenamítal ani stěžovatel.“

83. Z citované judikatury je tak především zřejmé, že klíčové jsou z hlediska zákonnosti postupu pozemkových úřadů především schválení kvalifikovanou většinou vlastníků a adekvátní náhrada (přiměřená co do ceny, vzdálenosti a výměry). Ani jednu z uvedených podmínek žalobkyně účinně nezpochybnila.
84. Jak NSS nejen v naposled citovaném rozsudku zdůraznil, v případě pozemkových úprav se jedná o velmi složitý proces obvykle s velkým množstvím dotčených vlastníků. I z tohoto důvodu hraje ve věci důležitou úlohu sbor zástupců vlastníků ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o pozemkových úpravách. Ten při zpracování návrhu pozemkových úprav spolupracuje, posuzuje jednotlivé varianty a navrhovaná opatření, vyjadřuje se k plánu společných zařízení, k podaným připomínkám, k návrhu pozemkových úprav atd. Pokud mají vlastníci za to, že sbor zástupců nereprezentuje řádně jejich zájmy, mají možnost svolat všechny vlastníky, aby se vyjádřili k případné sporné otázce, a to na základě § 9 odst. 22 zákona o pozemkových úpravách (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2021, č. j. 30 A 20/2019-176). To mohla nepochybně učinit i žalobkyně, měla-li zvýšený zájem o řešení otázky plánu společných zařízení. Jak již bylo uvedeno mimo jiné i v citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu, zcela klíčovým charakteristickým rysem pozemkových úprav je skutečnost, že k jejich schválení není potřebný souhlas všech dotčených vlastníků, ale „pouze“ jejich kvalifikovaná většina. Dosažení souhlasu všech vlastníků při jejich počtu přesahujícím např. vyšší desítky, by bylo prakticky nemožné. Důležité tak především je, zda v situaci, kdy je schválen plán společných zařízení (po vyjádření dotčených orgánů podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách) zastupitelstvem obce a nastupuje vypořádání nároků vlastníků, byli všichni tito vlastníci vypořádáni řádně stran přiměřenosti kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků (§ 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách). Tento požadavek byl v posuzované věci bezpochyby dodržen.
85. Vzhledem k výše uvedenému lze uzavřít, že s přihlédnutím ke složitosti předmětného řízení, zjevné snaze vyhovět žalobkyni v situaci, kdy byla jedním z velkého množství vlastníků, kteří jinak vyslovili souhlas z 98,76 %, a navíc i s přihlédnutím k tomu, že ve sboru vlastníků byla aktivně činná i její dcera, byť primárně na základě svého vlastnictví, přičemž sbor vlastníků připomínky týkající se polní cesty DC26 do doby schválení plánu společných zařízení nevznášel, nelze shledat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyni byly nabízeny alternativy, nebyla tedy vyřazena z jednání o budoucí podobě nového uspořádání pozemků, po schválení potřebným počtem vlastníků však již bylo možné po ní požadovat, aby výslednou podobu (při dodržení kritérií přiměřenosti) akceptovala. S ohledem na § 17 odst. 1 vyhlášky č. 13/2014 Sb. („Při zpracování návrhu nového uspořádání pozemků se nepřiblíží k takovým požadavkům, které jsou v rozporu s projednaným plánem společných

zařízení a stanoveným způsobem využití území.“) pak lze doplnit, že zamítnutím námitek žalobkyně po schválení (původního) plánu společných zařízení (srov. výše body 64 a násl.) pozemkovým úřadem nedošlo k pochybení, které by se dotklo jejích práv. Soud proto neshledal, že by rozhodnutí bylo dosaženo „procesně nekorektním způsobem“ (srov. výše 72). Za této situace proto nelze ani vytýkat žalovanému, že ve věci neprovedl místní šetření, neboť takový postup by nemohl mít vliv na posouzení zákonnosti prvostupňového rozhodnutí. Námitku, že nebylo provedeno místní šetření již v průběhu prvostupňového řízení, žalobkyně uplatnila až v replice, tedy opožděně (viz § 71 odst. 2 s. ř. s.).

86. Závěrem k této dílčí námitce soud doplňuje, že rozumí žalobkynině osobnímu zájmu na pozemcích, které její rodina po generace obdělává a které jí byly v době nesvobody odňaty. Jak však soud vysvětlil výše, řízení o pozemkových úpravách není srovnatelné s nedobrovolným odnětím vlastnického práva k pozemku bez náhrady, ale jedná se o hromadnou směnu pozemku ve veřejném zájmu s tím, že je zaručena adekvátní náhrada prostřednictvím kritérií § 10 odst. 2 až 4 zákona o pozemkových úpravách. Tato kritéria byla v posuzované věci dodržena.

Námitka rozporu s § 2 zákona o pozemkových úpravách

87. V posledním okruhu námitek žalobkyně zpochybňuje, že schválením pozemkových úprav v dané podobě nemohlo být dosaženo jejich účelu, a měl tak být porušen § 2 zákona o pozemkových úpravách. Namítá zejména, že nedojde k racionálnímu hospodaření a argumentuje postupným zmenšováním vodní nádrže v k. ú. Hořovičky, čímž má dojít k postupnému znehodnocení jejího pozemku.
88. Žalobkyně obdobnou námitku v obecnější rovině uplatnila v odvolání, v němž namítala, že prvostupňové rozhodnutí je v rozporu s § 2 zákona o pozemkových úpravách, neboť nevytváří podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Žalovaný tuto námitku neopomněl, ale reagoval zejména konstatováním, že v rámci komplexních pozemkových úprav byla navržena vodohospodářská opatření k ochraně povrchových a podzemních vod a byla navržena opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, mezi které patří územní systém ekologické stability. Podle žalovaného tedy byly naplněny cíle dle § 2 zákona o pozemkových úpravách (srov. výše bod 28). Toto odůvodnění soud považuje za odpovídající obecnosti dané odvolací námitky.
89. Nyní v žalobě žalobkyně konkretizuje námitku tvrzením, že vyjadřuje obavy z úplného zániku příslušné vodní nádrže v důsledku údajného nevhodného hospodaření s vodou a sucha. Žalovanému však nelze vytýkat, že se s tímto konkrétním argumentem nevypořádal, pokud jej žalobkyně žalovanému nepředestřela. Navíc soudu není zřejmé, jaký má mít toto tvrzení žalobkyně souvislost s předmětem řízení a posouzením zákonnosti napadeného rozhodnutí. Jak již soud opakovaně zdůraznil, řízení o komplexních pozemkových úpravách je specifické tím, že je rozhodný především souhlas vlastníků alespoň 60 % výměry a v případě nesouhlasících vlastníků dodržení kritérií přiměřenosti. Tvrzení, podle kterého hrozí zánik vodní nádrže, v důsledku čehož má být v budoucnu možné dané pozemky obhospodařovat, nijak nezpochybňuje rozhodné otázky a přesahuje rámec soudního přezkumu, jak byl výše vymezen. Ostatně hospodaření Povodí s nádrží není předurčeno výslednými pozemkovými úpravami (to žalobkyně ani netvrdí), ale podléhá vodoprávním předpisům.
90. V této souvislosti lze také připomenout již citovaný rozsudek NSS č. j. 5 A 27/2002-86 (viz výše body 79 až 82), z něhož zejména vyplývá, že „[p]odmínky k racionálnímu hospodaření je

třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a ke všem vlastníkům. Nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; racionálnější hospodaření, i s ohledem na zmíněný veřejný zájem, musí být většinové.“ Není přitom na soudu, aby hodnotil, zda obhospodařování nových pozemků bude obtížnější, tím méně aby z toho činil jakýkoliv závěr ve vztahu k zákonnosti správního rozhodnutí (rozsudek NSS č. j. 9 As 106/2021-48, bod 31).

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

91. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
92. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 25. ledna 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v.r.
předseda senátu