



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **TOMI - písek s.r.o.**, se sídlem Cukrovarská 147/34, Praha 9, zastoupené Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2020, č. j. SPU 238494/2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, č. j. 29 A 165/2020 - 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, č. j. 29 A 165/2020 - 74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 7. 8. 2020, č. j. SPU 238494/2020 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jenž postupem podle § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), schválil návrh komplexních pozemkových úprav v k. ú. Uherský Ostroh. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud tuto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[2] Žalobkyně namítala, že se na jejích pozemcích v obvodu pozemkových úprav nachází dobývací prostor její sesterské společnosti na těžbu výhradního ložiska nerostů. Podle žalobkyně je ve veřejném zájmu, aby nerostné bohatství státu bylo využíváno v nejvyšší možné míře a je v rozporu s veřejným zájmem, aby rozložení pozemků po provedení pozemkových úprav znemožňovalo či podstatně ztěžovalo hospodárné využití tohoto ložiska. Krajský soud uvedl, že zákon o pozemkových úpravách chrání vlastníky pozemků, na nichž je stanoven dobývací prostor, skrze povinnost správního orgánu postupovat podle § 3 odst. 3 daného zákona. Tyto pozemky tak lze v pozemkových úpravách řešit pouze za podmínky poskytnutí souhlasu jejich vlastníka a příslušného správního úřadu. Podle krajského soudu žalobkyně nečinila sporným, že s řešením pozemků v rámci pozemkových úprav souhlasila, nýbrž rozporovala pouze *způsob* jejich řešení. Z toho důvodu se krajský soud odmítl zabývat tím, jaký vliv mohlo mít stanovení dobývacího prostoru na pozemcích žalobkyně v obvodu komplexních pozemkových úprav rozhodnutím příslušného báňského úřadu.

[3] Dále krajský soud obecně popsal smysl a účel řízení o pozemkových úpravách prismatem judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Podle ní nepřisluší soudům posuzovat, do jaké míry řešily správní orgány komplexní pozemkové úpravy optimálně a jak naplnily účel pozemkových úprav podle § 2 zákona o pozemkových úpravách. Toto posouzení náleží vlastníkům zákonem stanoveného podílu pozemků, kteří návrh pozemkových úprav schvalují. Z těchto důvodů krajský soud nevyhověl námitkám žalobkyně vztahujícím se k jí tvrzenému nerozumnému řešení pozemkových úprav.

[4] Stejně tak krajský soud nesouhlasil s námitkou, že žalovaný postupoval nezákonně, jestliže nevypořádal spoluvlastnictví u pozemků řešených v rámci komplexních pozemkových úprav, jejichž spoluvlastníkem je žalobkyně, přestože to navrhovala. Podle § 9 odst. 16 zákona o pozemkových úpravách totiž správní orgán může, nikoli musí vypořádat spoluvlastnictví k pozemku řešenému v pozemkových úpravách. Krajský soud k tomu posoudil, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení při jeho aplikaci a zda rozhodnutí nebylo vydáno v důsledku jeho libovůle, přičemž shledal, že ani k jedné z těchto nezákonností nedošlo.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka v první řadě uvádí, že v obvodu předmětných komplexních pozemkových úprav vlastní pozemky, na nichž se nachází výhradní ložisko šterkopísků Moravský Písek – Uherský Ostroh ev. č. B 3012200, a že správní orgány stanovily ve prospěch sesterské společnosti stěžovatelky v daném místě dobývací prostor Uherský Ostroh ev. č. 7 1196. S ohledem na to stěžovatelka namítá, že krajský soud na její případ nesprávně použil § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách. Ten totiž upravuje situaci, kdy jsou pozemky určeny pro těžbu *vyhrazených* nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru (zvýraznění doplněno). Podle stěžovatelky však šterkopísek není vyhrazený nerost podle § 3 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „horní zákon“), nýbrž

pokračování

nerost nevyhrazený dle § 3 odst. 2 horního zákona (v daném případě jde o tzv. výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu), na něž se § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách vůbec nevztahuje. Pakliže by se ukázalo, že krajský soud použil § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách správně, stěžovatelka namítá, že souhlas k řešení daných pozemků v pozemkových úpravách nedala. Krajský soud se navíc nezabýval tím, zda souhlas k postupu podle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách udělil v případě stěžovatelky příslušný správní úřad. Krajský soud užitím nesprávného ustanovení zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[7] Stěžovatelka má dále za to, že správní orgány v návrhu pozemkových úprav nevytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy a nesplnily další cíle stanovené v § 2 zákona o pozemkových úpravách, neboť návrh velikosti, tvaru a rozložení nových pozemků neumožňuje, aby na nich bylo možné racionálně zemědělsky hospodařit, ani je jinak smysluplně užívat, a nebude možné na nich zajistit podmínky pro ochranu a půdního fondu. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že krajský soud tento žalobní bod vypořádal odkazem na rozhodovací praxi správních soudů. Žalobní námitky stěžovatelky mířily na to, že správní orgány nevytvořily podmínky k racionálnímu hospodaření z hlediska všech vlastníků pozemků v daném místě. Stěžovatelka taktéž tvrdí, že se v její situaci nelze spokojit se zjištěním, že byla splněna kritéria daná v § 10 a 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách. V takovém případě totiž zákonné požadavky ztrácí smysl, neboť není nutné je dodržovat a nelze je soudně přezkoumat. Kromě toho stěžovatelka namítá, že vznik pozemků podle návrhu pozemkových úprav je v rozporu s nadepsanými zákonnými požadavky, a tím pádem i v rozporu s veřejným zájmem na využívání nerostného bohatství.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry napadeného rozsudku krajského soudu a z hlediska bližší argumentace odkazuje na své vyjádření zaslané v řízení před krajským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě existence vad stanovených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[12] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav

vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je podle Nejvyššího správního soudu zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[13] Podle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek není nesrozumitelný. Tvrdí-li stěžovatelka, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud s jejím žalobním bodem vypořádal použitím nesprávného ustanovení, Nejvyšší správní soud s tímto nesouhlasí. Taková potenciální nezákonnost má totiž svůj odraz v důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nadto lze poznamenat, že krajský soud vypořádal námitky stěžovatelky v souladu s požadavky ustálené judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130) a ačkoli jeho odůvodnění není zcela bezvadné, primárním důvodem pro zrušení napadeného rozsudku je nesprávné právní posouzení.

III. a) K otázce aplikace § 3 odst. 3 věta první zákona o pozemkových úpravách

[14] První námitka stěžovatelky míří na otázku, zda krajský soud v jejím případě přílehavě použil § 3 odst. 3 věta první zákona o pozemkových úpravách.

[15] Podle § 3 odst. 3 věta první zákona o pozemkových úpravách „[p]ozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních předpisů lze řešit v pozemkových úpravách (§ 2) jen se souhlasem jejich vlastníka a příslušného správního úřadu.“

[16] Podle § 4 horního zákona „[l]ožiskem nerostů podle tohoto zákona (dále jen „ložisko“) je přírodní nahromadění nerostů, jakož i základka v hlubinném dole, opuštěný odval, výsypka nebo odkaliště, které vznikly hornickou činností a obsahují nerosty.“

[17] Podle § 5 odst. 1 horního zákona „[n]erostné bohatství podle tohoto zákona tvoří ložiska vyhrazených nerostů (dále jen „výhradní ložiska“).“

pokračování

[18] Podle čl. II odst. 1 zákona č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) (dále jen „zákon č. 541/1991 Sb.“) (podle některých zdrojů dle § 43a horního zákona) „[l]ožiska nevyhrazených nerostů, o nichž bylo rozhodnuto příslušnými orgány státní správy, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství podle dosavadních předpisů, se považují nadále za výhradní ložiska podle tohoto zákona.“

[19] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že zákonodárce nezařadil šterkopísek do taxativního výčtu vyhrazených nerostů podle § 3 odst. 1 horního zákona. Z toho důvodu jde o nerost nevyhrazený podle § 3 odst. 2 téhož zákona. Horní zákon používá pro ložiska vyhrazených nerostů legislativní zkratku „výhradní ložisko“. Zároveň horní zákon vytváří v přechodných ustanoveních právní fikci, na základě níž se za výhradní ložisko považuje i ložisko nevyhrazeného nerostu, pokud o něm příslušný orgán státní správy podle dřívější právní úpravy rozhodl, že je vhodné pro potřeby a rozvoj národního hospodářství.

[20] Ze správního spisu vyplývá, že se v území řešeném v předmětných komplexních pozemkových úpravách údajně nachází „výhradní ložisko šterkopísku Moravský písek-Uherský Ostroh (č. B 3012200)“ (srov. např. Stanovisko České geologické služby ze dne 31. 3. 2017, č. j. ČGS-441/17/0334*SOG-441/188/2017) a že sesterská společnost stěžovatelky zřejmě požádala o stanovení dobývacího prostoru k dobývání tohoto výhradního ložiska. Rozhodnutí o stanovení předmětného dobývacího prostoru pak podle tvrzení stěžovatelky bylo vydáno a nabylo právní moci před vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného (srov. str. 11 odst. 3 napadeného rozhodnutí). Správní spis však neobsahuje ani rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, ani rozhodnutí o vymezení výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu šterkopísku.

[21] Nejvyšší správní soud se ve vztahu k námitce stěžovatelky zabýval otázkou, zda lze § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách vztáhnout i na výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu.

[22] Z pohledu výhradně jazykového výkladu daného ustanovení lze se souhlasem vlastníka pozemků a příslušného správního úřadu řešit v pozemkových úpravách mj. ty pozemky, které jsou určeny pro těžbu vyhrazených nerostů podle § 3 odst. 1 horního zákona. Druhou podmínkou pro podřazení situace pod § 3 odst. 3 je, že pro těžbu musí být stanoven dobývací prostor. Gramatický výklad tak přisvědčuje názoru stěžovatelky, že se § 3 odst. 3 věta první na její situaci nepoužije.

[23] Jelikož jazykový výklad podle ustálené judikatury Ústavního soudu „představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.),“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97), a „[p]ři výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy,“ (srov. Nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14), přistoupil Nejvyšší správní soud i k systematickému a teleologickému výkladu daného ustanovení.

[24] Jak Nejvyšší správní soud popsal výše, pro ložiska vyhrazených nerostů stanovuje horní zákon legislativní zkratku „výhradní ložisko“, která se však, za podmínek uvedených v odst. 18 výše, uplatní i pro výhradní ložiska nevyhrazených nerostů. Horní zákon obsahuje právní úpravu především pro výhradní ložiska a zřídka akcentuje právní úpravu týkající se zvláště výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu nebo (nevýhradního) ložiska nevyhrazeného nerostu (srov. např. § 11 odst. 1 nebo § 33o odst. 1 zákona). Je tomu tak proto, že se věcná působnost horního zákona vztahuje primárně na výhradní ložiska včetně výhradních ložisek nevyhrazených nerostů. V právní úpravě těchto dvou kategorií výhradních ložisek horní zákon nečiní téměř žádné rozdíly. Naopak dobývání (nevýhradních) ložisek nevyhrazeného nerostu je činností prováděnou hornickým způsobem podle § 3 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Z odlišné právní úpravy plynou i určité odlišnosti výhradních ložisek a ložisek nevyhrazených nerostů. Výhradní ložiska vytvářejí nerostné bohatství, které je ve vlastnictví České republiky. Nerostné bohatství je právně samostatnou věcí, která není součástí pozemku, na kterém (či pod kterým) se nachází. Ložiska nevyhrazených nerostů jsou naopak součástí pozemku a jejich vlastníkem je vlastník pozemku. Pro získání oprávnění k dobývání výhradních ložisek je nezbytné stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 1 horního zákona. Naproti tomu dobývání nevyhrazených nerostů vyžaduje územní rozhodnutí o změně využití území, které vydává příslušný stavební úřad podle § 80 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (pro další rozdíly srov. VÍCHA, O., Horní zákon: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022, právní stav k 1. 2. 2022, dostupné v systému ASPI, k § 5 a 7).

[25] S ohledem na nadepsané, horní zákon samostatně ve velké míře nepracuje ani s kategorií výhradního ložiska nevyhrazených nerostů. Jelikož horní zákon vytvořil právní fikci výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu (srov. odst. 18 výše), vztáhne se právní úprava výhradního ložiska plně i na kategorii výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu. Takový závěr se projevuje např. v právní úpravě týkající se vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek (§ 11), chráněného ložiskového území (§ 16), stanovení dobývacího prostoru (§ 24) nebo úhrady z dobývacího prostoru (§ 33a a násl.). Podobný přístup plyne i z dalších předpisů horního práva (např. § 4 a násl. zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, stanovuje pro obě kategorie výhradních ložisek tutéž právní úpravu týkající se geologických prací pro vyhledávání a průzkum ložisek nerostů). Horní právo tak systematicky nerozlišuje právní úpravu ložisek vyhrazených nerostů a výhradních ložisek nevyhrazených nerostů a přistupuje k nim bez významných rozdílů z hlediska práv a povinností jednotlivců i celkového právního režimu.

[26] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, jaký je smysl a účel § 3 odst. 3 věty první zákona o pozemkových úpravách. Ze znění ustanovení vyplývá, že je v rukou vlastníka, případně příslušného správního úřadu, zda bude souhlasit s řešením určitého pozemku v pozemkových úpravách. Hypotéza normy se vztahuje k pěti kategoriím pozemků: určeným pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, určeným pro obranu státu, zastavěným stavbou ve vlastnictví státu, k pozemkům vodních toků a chráněným podle zvláštních předpisů.

pokračování

[27] Jak plyne shora, vlastníkem vyhrazených nerostů je Česká republika. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je „[z]ájem na řádném využívání nerostného bohatství (...) nepochybně zájmem veřejným,“ a „hornická činnost organizací, třebaš prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství,“ (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008 - 138, publ. pod č. 2254/2011 Sb. NSS). I další dvě kategorie pozemků budou typicky naplňovat některou ze dvou nadepsaných kvalit – budou ve vlastnictví státu (případně alespoň stavba na daném pozemku) nebo na jejich zachování a využívání bude dán veřejný zájem (především na obraně státu). Pozemky vodních toků budou rovněž standardně ve vlastnictví státu, resp. státního podniku, případně budou oproti ostatním pozemkům řešeným v pozemkových úpravách mít natolik rozdílnou povahu, že není vhodné, aby byly bez dalšího vždy součástí pozemkových úprav, a to i s ohledem na specifickou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Ještě zřetelnější zájmy plynou ze zařazení poslední kategorie pozemků chráněných podle zvláštních předpisů, k nimž zákonodárce odkázal např. na zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, a na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Opětovně, vlastníkem těchto pozemků či staveb se na nich nacházejících často bude stát, případně organizace jím zřizované a na jejich zachování a ochraně existuje důležitý veřejný zájem, ať jde o ochranu přírody a krajiny, nebo kulturních památek.

[28] Smyslem právní úpravy tak je ochrana vlastníků pozemků, které jsou pro stát strategicky nebo hodnotově významné, ať v rovině hospodářství, obrany státu nebo ochrany životního prostředí, neboť stát jako vlastník pozemku může neudělit souhlas, aby pozemky byly součástí pozemkových úprav. Dalším účelem je ochrana veřejného zájmu na tom, aby byl v určitých otázkách zachován *status quo*, neboť jeho změna není žádoucí (např. změna vlastnické struktury u pozemku, na němž se nachází výhradní ložisko nebo který slouží pro obranu státu z důvodu svého umístění), není pro stát přínosná a je spíše komplikací. Bude proto ze zákona převažovat zájem na zachování stávající situace nad veřejným zájmem na racionálním a účelném uspořádání pozemků. V takových případech může příslušný správní úřad vyhodnotit, že souhlas k řešení pozemku v pozemkových úpravách neudělí, čímž první ze zájmů převládne. Posledním účelem ustanovení je zavedení oprávnění vlastníka a správního úřadu rozhodnout, zda daný pozemek má či nemá být předmětem pozemkových úprav. Z důvodové zprávy k zákonu o pozemkových úpravách vyplývá, že „[s]myslem (...) je nevylučovat z pozemkových úprav některé pozemky přímo již zákonem, jak tomu je dosud (...), ale ponechat na vlastnících a správciích specifických pozemků (...), aby posoudili účelnost řešení takových pozemků v řízení o pozemkových úpravách a za stanovených podmínek.“

[29] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tak stěžením účelem normy v § 3 odst. 3 větě první zákona o pozemkových úpravách ochrana vlastníka pozemku a ochrana veřejného zájmu ve vztahu k pozemku, který je ve vlastnictví státu nebo který má pro stát hodnotový nebo strategický význam z hlediska hospodářského nebo obrany státu. Systematika horního práva nevytváří rozdíly mezi právní úpravou vyhrazených nerostů a nevyhrazených nerostů, o nichž správní orgán stanovil, že jsou vhodné pro potřeby a rozvoj národního hospodářství ve smyslu čl. II odst. 1 zákona č. 541/1991 Sb. Situace normovaná v § 3 odst. 3 věta první je jedním z minima

takových rozdílů, a to pouze na základě jazykového výkladu ustanovení. V důsledku takové interpretace by však na jedné straně existoval pozemek, na němž je výhradní ložisko vyhrazeného nerostu, jež bez souhlasu jeho vlastníka a příslušného správního úřadu nebude možné v pozemkových úpravách řešit, a na druhé straně by byl pozemek s výhradním ložiskem nevyhrazeného nerostu, který rovněž vlastní stát a na jehož využití má stát totožný veřejný zájem, o němž správní orgán rozhodl, že na něj dopadne fikce výhradního ložiska, a bude se tak řídit totožným právním režimem jako první z pozemků. Ochrana v řízení o pozemkových úpravách by však v případě druhého z pozemků poskytnuta nebyla.

[30] V popsaném případě by stát vlastnil dvě výhradní ložiska, přičemž by příslušný správní úřad či stát sám jako vlastník mohl rozhodnout pouze o jednom z nich, že nebude řešen v rámci pozemkových úprav, aniž by byl zřejmý důvod, proč nemá být stejně chráněn veřejný zájem na využívání druhého z nich. Ohledně druhého výhradního ložiska by tak byl vystaven potenciální libovůli pořizovatele pozemkových úprav, který by uvedený veřejný zájem chránit nemusel, neboť by z pohledu zákona o pozemkových úpravách *stricto sensu* nešlo o ložisko vyhrazeného nerostu. V důsledku by se tak z pohledu pozemkových úprav stal institut výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu nefunkční a státní správa by neměla důvod stanovovat výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu, neboť by nad ním neměla v průběhu řízení o pozemkových úpravách žádnou kontrolu.

[31] Výhradně jazykovou interpretací § 3 odst. 3 věty první zákona o pozemkových úpravách tak vzniká zjevná dichotomie mezi právní úpravou výhradního ložiska vyhrazeného nerostu a výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu, ačkoliv systematický i objektivně teleologický výklad ustanovení dochází k závěru, že v takovém případě bude účel dané normy naplněn pouze zčásti, přestože v ostatních případech úpravy horního práva rozdíly mezi oběma kategoriemi neexistují. Ze samotného jazykového výkladu přitom důvod tohoto parciálního naplnění účelu dané normy nevyplývá.

[32] Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda existuje rozumný důvod, vyjma samotného doslovného znění ustanovení, pro rozdílný právní režim výhradního ložiska vyhrazeného nerostu a výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu v rámci právní úpravy pozemkových úprav. Přitom dospěl k závěru, že takový rozumný důvod nevidí. Poskytuje-li zákon ochranu při pozemkových úpravách vlastníkům a státu v případě, kdy se na daném pozemku nachází vyhrazené nerosty, a tedy ve výsledku výhradní ložisko, není rozumné, pokud by zákon stejnou ochranu nedával i výhradnímu ložisku nevyhrazených nerostů. Naopak se takovým formalistickým výkladem vytváří pro výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu zvláštní právní režim, který však není dobře slučitelný s účelem a další právní úpravou výhradního ložiska.

[33] Na tomto místě lze poukázat na shora citovanou judikaturu Ústavního soudu, podle níž jazykový výklad nemůže převážet, pakliže je v rozporu s účelem normy, k němuž soud dospěl použitím dalších interpretačních metod. Stejně tak Nejvyšší správní soud uvádí, že „při rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti není pochybnost, lze dát přednost výkladu *e ratione legis* před výkladem jazykovým,“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 21/19).

pokračování

Na základě toho Nejvyšší správní soud konstatuje, že se § 3 odst. 3 věta první zákona o pozemkových úpravách na situaci stěžovatelky použije.

[34] Nelze však pominout, že krajský soud sice na případ stěžovatelky v důsledku aplikoval správnou právní normu, neprovedl však ani její výklad, ani důsledně nezkoumal podmínky týkající se naplnění dané normy. V první řadě se krajský soud nezabýval otázkou, zda se na pozemku skutečně nachází výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu a zda byl opravdu k těžbě tohoto ložiska stanoven dobývací prostor. V tomto směru v odůvodnění napadeného rozsudku absentuje jakákoli úvaha podepřená konkrétními skutkovými zjištěními. Ačkoliv Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že se pravděpodobně na pozemcích stěžovatelky nachází výhradní ložisko šterkopísku č. B 3012200 a že k jejímu dobývání byl zřejmě pravomocně stanoven dobývací prostor, konkrétní správní akty ve správním spise i odkaz na ně v odůvodnění napadeného rozsudku chybí.

[35] Dále krajský soud po použití § 3 odst. 3 věty první zákona o pozemkových úpravách opomenul pečlivě prověřit, zda stěžovatelka a příslušný správní úřad udělily souhlas s tím, aby se pozemky stěžovatelky řešily v rámci pozemkových úprav. Namísto toho se krajský soud spokojil se závěrem, že stěžovatelka nenamítá, že by souhlas nedala, nýbrž napadá (jen) způsob řešení pozemkových úprav. Existenci souhlasu příslušného správního úřadu nezjišťoval krajský soud vůbec.

[36] Nejvyšší správní soud uzavírá, že vada uvedená v předchozích dvou odstavcích zakládá podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272, publ. pod č. 2476/2012 Sb. NSS). K této vadě řízení musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

III. b) K zákonnosti věcného řešení pozemkových úprav

[37] Druhá námitka stěžovatelky cílí na nezákonnost věcného řešení pozemkových úprav, jelikož jejich výsledek nesplňuje podmínky a cíle stanovené v § 2 zákona o pozemkových úpravách.

[38] Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na ustálenou judikaturu týkající se cílů pozemkových úprav, podle níž „[p]odmínky k racionálnímu hospodaření je třeba 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,“ (srov. rozsudky ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86, ze dne 21. 4. 2016, č. j. 1 As 169/2015 - 42 nebo ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 As 99/2010 - 79). Podobně v rozsudku ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 A 185/2002 - 86, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „[p]osouzení, zda bylo skutečně dosaženo cílů a účelů pozemkových úprav, přitom nespádá jen do sféry jednotlivých účastníků, nýbrž celé společnosti, což se projevuje i existencí veřejného zájmu na provádění pozemkových úprav.“

[39] Ve vztahu k případu stěžovatelky dále rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu především uvádí, že „[r]ole správního soudu je však v těchto případech omezená – soudu

nepřísluší posuzovat, co je v daném místě optimálním či racionálním řešením ve vztahu k cílům vyjádřeným v § 2 zákona o pozemkových úpravách, nebo posuzovat důvody, pro které nebyly stěžovateli přiděleny jiné, například jím požadované, pozemky,“ (srov. rozsudky ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 28/2016 - 54 nebo ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 308/2022 - 73 či ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 As 242/2022 - 23; zvýraznění doplněno).

[40] Obecně pak lze uzavřít, že „*nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení, neopírá-li se o tvrzení o porušení zákonných požadavků*“ (srov. rozsudky ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 - 278 nebo ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 - 49). Jinými slovy, „*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*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 31/2010 - 117).

[41] Ve vztahu k námitkám stěžovatelky týkajícím se nerozumnosti věcného řešení pozemkových úprav, s ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší posuzovat, zda je výsledek pozemkových úprav optimální a dostatečně racionální, pakliže jsou dodrženy konkrétní zákonné požadavky, omezení a regulativy. Ty podle závěrů krajského soudu dodrženy jsou. Ohledně názoru stěžovatelky, podle něhož přítomnost cílů v § 2 zákona o pozemkových úpravách postrádá smysl, pokud je není nutné dodržovat a nelze je soudně přezkoumávat, Nejvyšší správní soud podotýká, že správní řízení (vč. řízení o pozemkových úpravách) je ovládáno zásadou legality ve smyslu § 2 odst. 1 s. ř. a správní orgány jsou povinny dodržovat regulativy nastavené právními předpisy, a to i cíle a smysl pozemkových úprav podle § 2 zákona o pozemkových úpravách. Jak je však uvedeno výše, správní soudy nemohou přezkoumávat, zda konkrétní řešení pozemkových úprav je či není dostatečně racionální, neboť nejde o objektivní skutečnost, která by pro správní soudy plynula z právních předpisů. Správní soudy navíc nejsou nadány odborností správních orgánů, aby byly schopny takovou otázku obsahově posoudit. Z toho důvodu je soudní přezkum omezen na splnění jednotlivých zákonných podmínek a konkrétní obsahové řešení ponechává v kompetenci správních orgánů. Pro správní soudy je v tomto směru stěžejní, zda s návrhem pozemkových úprav souhlasí kvalifikovaná většina vlastníků dotčených pozemků ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, z čehož lze rozumně dovozovat, že pro tyto vlastníky jsou podmínky stanovené zákonem (vč. požadavku na umožnění racionálního hospodaření) splněny.

[42] Pokud stěžovatelka tvrdí, že odkazy krajského soudu na judikaturu neobstojí, neboť její žalobní body směřovaly k tomu, že správní orgány nevytvořily podmínky k racionálnímu hospodaření z hlediska všech vlastníků pozemků v daném místě, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelka pomíjí skutečnost, že návrh předmětných pozemkových úprav odsouhlasili vlastníci 89,55 % výměry řešených pozemků ve smyslu § 2 zákona o pozemkových úpravách. Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka je oprávněna hájit pouze svá práva, nikoli práva ostatních účastníků. Podat žalobu ve veřejném zájmu ve prospěch jiných osob mohou podle § 66 s. ř. s. pouze zákonem stanovené subjekty, mezi něž stěžovatelka nepatří. Tato argumentace stěžovatelky nemíří na ochranu jejích subjektivních práv, nýbrž práv všech vlastníků pozemků v řešeném území. V tomto směru není stěžovatelka aktivně legitimována.

pokračování

[43] Podle závěrečné námitky je vznik pozemků vyplývající z návrhu pozemkových úprav nezákonný, a proto i v rozporu s veřejným zájmem na využívání nerostného bohatství. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na výše uvedenou judikaturu, podle níž existuje veřejný zájem na řádném využívání nerostného bohatství. Dále lze odkázat na rozhodovací praxi správních soudů, podle níž *„ve správním řízení mnohdy stojí několik veřejných zájmů proti sobě (či alespoň nejsou zcela v souladu) a není možné, aby nakonec přijaté řešení bylo v souladu se všemi veřejnými zájmy, které s rozhodovanou věcí souvisejí“*, proto *„úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat (srov. Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 100),“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, publ. pod č. 2879/2013 Sb. NSS). Z citovaného rozsudku dále plyne, že *„[v] případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“*

[44] Nejvyšší správní soud uvádí, že není oprávněn posuzovat, zda v případě stěžovatelky je či není vznik konkrétních pozemků v rozporu s veřejným zájmem týkajícím se výhradních ložisek, neboť existence výhradního ložiska ze správního spisu zatím jednoznačně neplyne. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je povinností správních orgánů postupovat podle uvedené rozhodovací praxe, všechny veřejné zájmy v daném území řádně identifikovat, porovnat jejich závažnost a při jejich vzájemné kolizi zajistit, aby zásah do jednoho z nich svými negativními důsledky nepřesahoval pozitiva. Jestliže se v daném území nachází výhradní ložisko, ovlivňuje tato skutečnost výrazně poměrování veřejných zájmů, a správní orgány jsou proto povinny jeho existenci vzít v potaz.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že pro jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení krajský soud bude zkoumat, zda jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 3 odst. 3 věty první zákona o pozemkových úpravách na daný případ a zároveň bude zjišťovat, zda stěžovatelka a příslušný správní úřad udělily souhlas s tím, aby se pozemky stěžovatelky řešily v rámci pozemkových úprav. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

[46] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. března 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu