



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupený JUDr. Věrou Nenutilovou, advokátkou, sídlem Masarykovo náměstí 8, Stříbro, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Plzeňský kraj, pobočka Tachov**, sídlem T. G. Masaryka 1326, Tachov, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2022, č. j. SPU 341132/2021/Pše, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2023, č. j. 57 A 15/2022-90,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku rozhodl podle § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), v souladu se schváleným návrhem komplexních pozemkových úprav o výměně nebo přechodu

vlastnických práv k pozemkům v kat. území Ž. se zahrnutou navazující částí kat. území J. a N. D. tak, jak bylo uvedeno v příloze č. 1 tohoto rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí o změně vlastnických práv“).

[2] Tomuto rozhodnutí předcházelo pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2021, č. j. SPU 443454/2020/Pše, vydané podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, kterým žalovaný schválil návrh komplexních pozemkových úprav (dále jen „rozhodnutí o schválení pozemkových úprav“). S návrhem nového uspořádání pozemků souhlasili vlastníci 97,7 % výměry řešených pozemků, žalobce však nesouhlasil a požadoval vyřazení pozemků z pozemkových úprav. Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto jako opožděné, žalobu proti rozhodnutí o opožděnosti odvolání žalobce nepodal. Po prověření, že u příslušného soudu nebyla podána žaloba proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav, vydal žalovaný rozhodnutí o změně vlastnických práv (nyní přezkoumávané, viz předchozí bod).

[3] Žalobce napadl rozhodnutí o změně vlastnických práv žalobou, v níž obecně namítal porušení zákona (zákona o pozemkových úpravách, správního řádu, občanského zákoníku a Listiny základních práv a svobod). Žalobce se domníval, že byl vadným řízením a nesprávným a nespravedlivým úředním postupem (rozporným s dobrými mravy) poškozen. Stěžovatel namítal vznik blíže nespecifikované škody na majetku i škody nemajetkové. Měl za to, že byl napadeným správním rozhodnutím omezen v právu na podnikání v oblasti zemědělství. Dle stěžovatelova názoru došlo k jeho diskriminaci, neboť doplatil na to, že byl v řízení menšinovým vlastníkem.

[4] Krajský soud v Plzni rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobce formuloval žalobní námitky velmi obecně, a proto se k nim i krajský soud mohl vyjádřit též pouze v obecné rovině. Krajský soud žalobci vysvětlil smysl a účel právní úpravy pozemkových úprav, popsal jejich procesní průběh a zdůraznil, že ve věci v souladu se zákonem probíhala dvě související, na sebe navazující (avšak procesně samostatná) správní řízení. Žalovaný nejprve rozhodl o schválení pozemkových úprav a následně o změně vlastnických práv. Námitky týkající se přiměřenosti kvality, výměry a vzdálenosti nově vymezených pozemků, jakož i námitky vztahující se k oceňování dotčených pozemků, přitom bylo nutno řešit v řízení o schválení pozemkových úprav. Rozhodnutí o změně vlastnických práv vydané v návaznosti na pravomocné rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav je dle krajského soudu dokladem o vlastnických vztazích a slouží k převzetí výsledků pozemkových úprav do katastru nemovitostí. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud dovodil, že v žalobě směřující proti rozhodnutí o změně vlastnických práv nemohou být úspěšně vznášeny námitky, které měl žalobce uplatnit v žalobě proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav. Pro úplnost krajský soud stěžovateli vysvětlil, že pro schválení navržených pozemkových úprav postačuje kvalifikovaná většina vlastníků 60 % výměry úpravou dotčených pozemků. Menšina vlastníků musí rozhodnutí většiny respektovat, přičemž je chráněna požadavkem přiměřenosti ceny, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků. Dle krajského soudu žalovaný postupoval v souladu se zákonem, se žalobcem v řízení opakovaně jednal a informoval jej o všech podstatných skutečnostech. Krajský soud uzavřel, že vlastnictví žalobce bylo po provedení komplexních pozemkových úprav

pokračování

převážně zachováno podle stavu evidovaného v katastru nemovitostí před provedením úprav, došlo dokonce k nepatrnému nárůstu výměry žalobcových pozemků i jejich ceny.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že krajský soud v odůvodnění rozsudku na straně jedné uvedl, že k návrhu pozemkových úprav nebyla vznesena žádná námitka ani připomínka, na straně druhé však konstatoval, že stěžovatel s návrhem vyslovil nesouhlas. Stěžovatel upozornil, že nesouhlas vyjádřili vlastníci pozemků o výměře 306 590 m², tedy vlastníci s nikoli zanedbatelnou výměrou pozemků. Stěžovatel měl za to, že jeho pozemky bylo možno z pozemkových úprav vyloučit, měla být provedena pouze jednoduchá pozemková úprava.

[6] Stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, N 59/11 SbNU 77, 152/1998 Sb., který v případě zásahů do vlastnického práva pozemkovými úpravami požaduje aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod připouštějící vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě zákonného zmocnění a za náhradu. Dle stěžovatele tak má být směna dobrovolná a má být provedena za odpovídající náhradu. Stěžovatel poukázal také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které musí být dodržena podmínka přiměřenosti zásahu do vlastnických práv, konkrétně co do kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků.

[7] V daném případě se však krajský soud stěžovatelovými pozemky nezabýval (přepočtem jejich plochy ani jejich bonitou), pouze opisoval údaje poskytnuté žalovaným, který však snížil hodnotu pozemků, na nichž stěžovatel hospodář, i hodnotu pěstovaných plodin, která je odvislá od konkrétního místa pěstování. Stěžovatel namítal, že plodiny pěstované na nových pozemcích přidělených v rámci pozemkových úprav nebudou tak kvalitní jako plodiny pěstované na pozemcích dosavadních.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že v řízení jednal se stěžovatelem v rámci individuálních jednání, při nichž stěžovatel s pozemkovými úpravami nesouhlasil a průběžně měnil své požadavky. Společných jednání konaných se všemi vlastníky pozemků se pak stěžovatel neúčastnil, ačkoli byl o nich vždy vyrozuměn (žalovaný poukázal např. na úvodní jednání dne 10. 5. 2017, zjišťování průběhu hranic ve dnech 26. až 28. 6. 2017, projednání návrhu nového uspořádání dne 8. 10. 2019). Žalovaný upozornil, že soupis nároků vlastníků pozemků byl vyložen dne 15. 11. 2017, stěžovatel však ve stanovené lhůtě nepodal námitku, ačkoli byl o vyložení soupisu písemně vyrozuměn. Návrh pozemkové úpravy byl veřejně vystaven dne 14. 10. 2020, ani v tomto případě však stěžovatel ve stanovené lhůtě námitku nepodal, ačkoli byl o vystavení návrhu písemně vyrozuměn. Žalovaný dále podrobně popsal průběh celého řízení, včetně neúspěšných pokusů stěžovatele vyvolat jeho obnovu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách *pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň 60 % výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách. Váha hlasu podílového spoluvlastníka odpovídá jeho podílu na celkové výměře řešených pozemků.* Podle odst. 8 téhož ustanovení zákona je *schválený návrh závazným podkladem pro rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a lhůty podle § 10 odst. 2, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům a pro zpracování obnoveného souboru geodetických informací.*

[11] Rozhodnutí o změně vlastnických práv podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách se v souladu s odst. 9 téhož ustanovení vydává až *po prověření, zda nebyla u příslušného soudu podána žaloba proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 4* (tj. proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav), které je pro prvně uvedené rozhodnutí závazným podkladem. Byla-li žaloba podána, řízení ve věci změny vlastnických práv se přeruší až do konečného rozhodnutí soudu ve věci schválených pozemkových úprav.

[12] Smyslem citované právní úpravy je nejprve s konečnou platností vyřešit otázku zákonnosti schválených komplexních pozemkových úprav, a to dříve, než pozemkový úřad formálně přistoupí k rozhodování o změně vlastnických práv. Jak Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, č. j. 9 As 44/2017-35, bod 39: „*Rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách je dle výše uvedeného toliko dokladem o vlastnických vztazích a slouží k převzetí výsledků pozemkových úprav do katastru nemovitostí. Z tohoto závěru podpůrně plyne, že v žalobě proti takovému rozhodnutí nemohou být vznášeny námitky, které měly být správně uplatněny již v žalobě proti rozhodnutí o schválení návrhu*“ [rozuměj komplexní pozemkové úpravy]. K závěru o nemožnosti úspěšně uplatňovat námitky směřující proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav až v žalobě proti rozhodnutí o změně vlastnických práv Nejvyšší správní soud dospěl rovněž ve vztahu k předchozí právní úpravě, a sice v rozsudku ze dne 4. 7. 2008, č. j. 4 As 5/2006-131.

[13] Přestože krajský soud stěžovateli v napadeném rozsudku podrobně vysvětlil shora popsané souvislosti, jimiž současně odůvodnil zamítnutí žaloby v nyní projednávaném případě, stěžovatel na tuto argumentaci v kasační stížnosti vůbec nereagoval a setrval na námitkách směřujících proti obsahu rozhodnutí o schválení pozemkových úprav, které nebylo předmětem soudního přezkumu v nyní souzené věci. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody, pro které by se měl od své dřívější judikatury odchýlit.

[14] Kasační stížnost tak (obdobně jako žaloba) nemůže být úspěšná již z toho důvodu, že soudy rozhodující ve věcech správního soudnictví se na základě žaloby směřující proti rozhodnutí o změně vlastnických práv (tj. rozhodnutí podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách) nemohou z důvodu právní jistoty ostatních účastníků řízení zabývat námitkami směřujícími do ocenění jednotlivých pozemků, posouzení jejich kvality, výměry nebo vzdálenosti, neboť tyto námitky mohly a měly být vzneseny již v řízení o schválení pozemkových úprav (a žalovaný by se jimi věcně zabýval v rozhodnutí vydaném podle § 11 odst. 4 téhož zákona). Stěžovatel nemůže být úspěšný ve snaze obejít stanovená pravidla tím, že se žalobou proti rozhodnutí o změně vlastnických práv pokouší zpochybnit rovněž rozhodnutí o schválení pozemkových úprav, u něhož ovšem zmeškal lhůtu pro odvolání.

pokračování

[15] Stěžovatelovy námitky, že se krajský soud nezabýval všemi jeho pozemky, nepřepočítal jejich plochu a jejich bonitu a pouze opisoval údaje poskytnuté žalovaným, proto nemohou být v tomto řízení úspěšné, neboť krajský soud se v řízení o žalobě směřující proti rozhodnutí o změně vlastnických práv nemohl zabývat námitkami (ne)přiměřenosti ve smyslu § 10 zákona o pozemkových úpravách. Tyto námitky měly být stěžovatelem vzneseny a žalovaným závazně posouzeny v rozhodnutí o schválení pozemkových úprav. Toto rozhodnutí však stěžovatel nenapadl včasným odvoláním.

[16] V souvislosti s výše uvedeným krajský soud stěžovateli srozumitelně vysvětlil, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu se „*pozemkové úpravy skládají ze dvou samostatných správních řízení, z nichž každé má svůj samostatný a nezaměnitelný předmět*“, a že „*v řízení o žalobě proti rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv nelze úspěšně uplatnit námitky směřující proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy*“ (viz již citovaný rozsudek č. j. 9 As 44/2017-35). Vzhledem k tomu, že stěžovatel v řízení neuplatnil žádné námitky proti tomu, že žalovaný pochybil při aplikaci § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, resp. že by se žalovaný v řízení, jehož výsledkem bylo žalobou napadené správní rozhodnutí navazující na pravomocné rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav, dopustil pochybení, krajský soud v napadeném rozsudku pouze ve stručnosti uvedl, že žalovaný vyčkal na nabytí právní moci rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav a z opatrnosti také vyčkal, až uplyne zákonná dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby. Následně u příslušného krajského soudu ověřil, že žaloba podána nebyla, a až poté přistoupil k vydání rozhodnutí v souladu s pravomocně schválenými pozemkovými úpravami, jak předpokládá § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

[17] K námitce nedobrovolné směny pak Nejvyšší správní soud uvádí, že Ústavní soud ve stěžovatelem odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/97 neprovedl takový výklad právní úpravy, dle kterého by se v případě komplexních pozemkových úprav muselo vždy jednat o dobrovolnou směnu. Pouze konstatoval, že „*pozemkové úpravy ve své většině (sic!) nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků*“. Citovaný nálezn naopak jednoznačně počítá s výjimečnou situací, kdy budou pozemkové úpravy schváleny navzdory nesouhlasu menšiny vlastníků pozemků (a tedy nepůjde o dobrovolnou směnu), jejichž ochranu popisuje následovně: „*Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými pozemkovými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění (nucené omezení vlastnického práva) krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví*.“ Domníval-li se stěžovatel, že z ústavněprávního hlediska bylo v rámci pozemkové úpravy nezbytné, aby obdržel náhradu, přestože dle žalovaného se výměra jeho pozemků i oceněním stanovená cena v důsledku provedených pozemkových úprav zvýšily, je nutno opětovně konstatovat, že stěžovatel mohl a měl tyto námitky uplatnit ve včasném odvolání proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav, případně v následné žalobě proti rozhodnutí o odvolání. Nikoli tedy, jak bylo vysvětleno výše, až v nyní projednávané věci, kde je předmětem přezkumu rozhodnutí o změně vlastnických práv.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se stěžovatelovou námitkou, že odůvodnění rozsudku krajského soudu obsahuje vnitřní rozpor stran (ne)uplatnění námitek a připomínek stěžovatelem v průběhu řízení o schválení pozemkových úprav. Pomine-li Nejvyšší správní soud, že ani tato otázka nemohla být z výše uvedených důvodů

rozhodná pro výsledek této věci a že stěžovatel nerozlišuje mezi rekapitulační částí napadeného rozsudku, která shrnuje závěry žalovaného, a částí vlastního odůvodnění rozsudku obsahujícího rozhodovací důvody krajského soudu, upozorňuje Nejvyšší správní soud, že se jedná o rozpor toliko zdánlivý. Pokud krajský soud v bodě 33 odůvodnění napadeného rozsudku zmiňuje, že stěžovatel a některé další osoby s novým uspořádáním pozemků nesouhlasili, popisuje počáteční postoj k návrhu pozemkových úprav. V bodě 34 napadeného rozsudku pak konstatuje, že po vystavení konečného návrhu pozemkové úpravy (tedy po 14. 10. 2020) nebyla vznesena žádná námitka ani připomínka. Je tedy zjevné, že uvedená dvě tvrzení nejsou v rozporu.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 10. dubna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu