ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) J. H.,** zastoupeného JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem se sídlem Vodní 31, Domažlice, **b) J. K.,** zastoupeného Mgr. Alešem Hájovským, advokátem se sídlem nám. Republiky 57, Tachov, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství,** Ústřední pozemkový úřad, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2007, č. j. 19952/07-17170/Tro, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2010, č. j. 5 Ca 270/2007 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Včas podanou kasační stížností se žalobce b) (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým soud zamítl žalobu obou v záhlaví uvedených žalobců proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu (dále jen „žalovaný“), ze dne 6. 8. 2007, č. j. 19952/07-17170/Tro. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl podaná odvolání a potvrdil rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Domažlice (dále i „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 12. 2006, o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Srbice u Kolovče a v navazujících částech sousedících katastrálních území Poděvousy, Těšovice u

Kolovče a Koloveč podle § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

II.

Městský soud v odůvodnění rozsudku odmítl jako nedůvodnou námitku stěžovatele, směřující do nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného a zdůraznil, že se žalovaný neopomněl vypořádat s žádnou z odvolacích námitek.

Podle soupisu a ocenění nároků vlastníků pozemků, vlastnil žalobce ad b) před komplexní pozemkovou úpravou 43 227 m2 pozemků, jejich celková cena (vzhledem ke kódu bonitovaných půdně ekologických jednotek) činila 181 252 Kč a vzdálenost od určeného bodu (§ 10 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách) činila 1169 m. Podle soupisu nových pozemků se má žalobci dostat pozemků o celkové totožné výměře (jen místo šestnácti menších má nyní vlastnit tři větší) o celkové ceně 187 628,10 Kč, tedy o 3,52 % více v porovnání s cenou původních pozemků a o vzdálenosti 1240 m (rozdíl 6,05 % oproti původní vzdálenosti). Tím je naplněn požadavek přiměřenosti ve všech kritériích. Ač žalobce v žalobě namítá, že nové pozemky nejsou vhodné pro ekologické podnikání, toto své tvrzení nijak nedokládá. Žalovanému proto nelze vytýkat, že námitky týkající se pěstování bioproduktů nijak blíže nerozebíral. Je-li totiž bonita a z toho plynoucí cena nových pozemků vyšší, než u pozemků původních, není tak zřejmé jak tyto pozemky mohou být kamenité, suché a bez dostatečné vrstvy zeminy.

Soud odmítl rovněž žalobcovu výtku, že obec neodkoupila jeho pozemky za tržní cenu, neboť v řízení o komplexních pozemkových úpravách obec takovou povinnost nemá. Předmětné řízení nadto provádí pozemkový úřad a ten musí pouze zajistit, aby se vlastníkům dostalo přiměřených pozemků, nikoliv, aby byli vyplaceni tržní cenou. Jednání mezi obcí a vlastníky nebylo předmětem řízení o komplexních pozemkových úpravách, ačkoliv proběhlo v jeho rámci; jakýkoliv postoj obce tak nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud zdůraznil, že rovněž žalobcovo přesvědčení o nevhodnosti lokality pro daný záměr je subjektivní a laické. Správní spis obsahuje dokumenty zpracované osobami odborně způsobilými k vodohospodářským úvahám a závěrům a tyto dokumenty hovoří ve prospěch zbudování rybníka (studie „Revitalizační opatření v povodí Srbického potoka z října 1997, zpracovaná prof. P. K., DrSc., Odborné vodohospodářské posouzení investičního záměru: Srbice – Sádlov - výstavba MNV z října 2006 zpracovaného Ing. J. K.). Rovněž územní plán obce Srbice z roku 2001 počítá s obnovou Sádlovského rybníka ve formě výstavby malé vodní nádrže. Nadto je pro návrh pozemkových úprav závazná schválená územně plánovací dokumentace. Soud zdůraznil, že zákon o pozemkových úpravách počítá s tím, že ne všichni vlastníci s úpravou souhlasí, postačí, souhlasí-li s ní alespoň vlastníci tří čtvrtin výměry úpravami zasažených pozemků. V souzené věci dokonce souhlasili s návrhem vlastníci 98,42 % výměry dotčených pozemků.

III.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „s. ř. s.“); namítl nesprávné právní posouzení věci městským soudem v předchozím řízení, dále, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami, a že nepřihlédl ke všem souvislostem a nezákonnosti při provádění pozemkových úprav, na které žalobce poukazoval nejen v žalobě, ale opakovaně v celém předcházejícím správním řízení. To samé žalobce vytýká žalovanému.

Jako konkrétní důvody stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že provedenou pozemkovou úpravou bylo zasaženo do jeho vlastnických práv.

Stěžovatel nejprve obecně popsal průběh správního řízení, zdůraznil, že řízení bylo zahájeno veřejnou vyhláškou, která byla řádně vyvěšena na úředních deskách a on i ostatní vlastníci úpravami dotčených pozemků tak měli možnost se s návrhem seznámit, vyjádřit a projednat jej s tím, že budou zohledněny připomínky jednotlivých vlastníků. Je skutečností, že od samého počátku stěžovatel vytýkal žalovanému nedostatečnost podkladů; podle jeho názoru chyběla zejména řádná geologická studie pro řešení malé vodní nádrže s biocentrem v lokalitě Sádlov, kde má stěžovatel pozemek. Přijaté řešení může totiž působit problémy další obci, která rovněž využívá přítok pro svoji vodní nádrž. Vypracovaná studie prof. P. K., Dr.Sc. nepostihuje komplexní hodnocení vydatnosti vodních zdrojů. Tyto výtky však neposoudil správně ani městský soud.

Dále stěžovatel připustil, že je mu sice známo, že úřad získal potřebné ¾ výměry na základě souhlasů vlastníků pozemků pro pozemkovou úpravu, avšak nebyl zohledněn spekulativní účel, pro který byl souhlas udělen. Ačkoliv byl ze strany správních orgánů dodržen zákonný postup, skutečnou snahou však bylo získání vodního díla za účelem uspokojování svých osobních zájmů.

Jako podstatné námitky stěžovatel však označil to, že ani správní orgány a ani soud nevěnovaly žádnou pozornost jeho trvajícímu tvrzení, jež se týká zabránění jeho podnikatelským aktivitám – pěstování biopotravin na pozemcích k tomu způsobilých. Nové nabízené pozemky jsou umístěny pro tento způsob podnikání zcela nevhodně, při deštích je splavována jejich užitná povrchová část, která je pro zemědělskou výrobu nezbytná, nezbytná je pak obzvláště pro biozemědělství.

V tomto ohledu nelze rovněž akceptovat úřady nabízenou cenu za metr čtvereční jeho pozemků, nabízené pozemky nemají srovnatelnou hodnotu. Stěžovatel vlastní úrodnou půdu na rovině u potoka, nabízeny jsou mu však výměnou pozemky ve svahu, kamenité, ornice nedosahuje místy ani 10 cm hloubky a pod ní je skála. Nadto nad pozemkem vedou dráty velmi vysokého napětí a uprostřed stojí sloup velmi vysokého napětí, což rovněž podstatně snižuje možnost využití pozemků pro jeho podnikání, pro biozemědělství. Těmito jeho chráněnými zájmy se úřady (ani soud) nezabývaly. Závěrem vyjádřil přesvědčení, že nikdo nemá zájem tento jeho problém řešit.

S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen.

IV.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) s. ř. s., tj. nesprávné právní posouzení věci městským soudem a žalovaným v předchozím řízení, a dále i dle obsahu kasační stížnosti i podle § 103 odst. 1 písm. d) téhož zákona, tj. nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé; žalobce namítá, že se městský soud nevypořádal především s žalobní námitkou týkající se faktického znemožnění jeho podnikatelské činnosti v oblasti ekozemědělství v souvislosti s přidělením neodpovídajících náhradních pozemků.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městského soudu; v dané věci je však posouzení této otázky úzce spjato s interpretací § 10 zákona č. 139/2002 Sb., tedy interpretací pojmu „přiměřenosti“ kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků. Jinými slovy jde o to, co vše má příslušný správní orgán vzít v úvahu, aby spolehlivě dospěl k závěru, že vyhověl požadavkům zákona přidělit náhradou **přiměřené** pozemky. Z takto stanoveného rozsahu pak vyplyne odpověď na otázku, zda-li správní orgán i soud dostatečným způsobem zodpověděly a reagovaly na žalobcovy námitky týkající se znemožnění jeho podnikání na přidělených pozemcích a též na otázku přezkoumatelnosti jejich rozhodnutí.

Právní rámec, z něhož je nutno vycházet, je zde určen zákonem o pozemkových úpravách. Ten zdůrazňuje, že řízení o pozemkových úpravách je sice správním řízením (§ 24 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách), jde však o řízení velmi specifické, a to jak s ohledem na jeho předmět (kde jde i o změnu vlastnického práva a jiných věcných práv k pozemkům v řádech stovek případů), tak i s ohledem na velký okruh účastníků tohoto procesu, ale i jeho samotný účel.

Řízení o pozemkových úpravách je totiž vždy vedeno ve veřejném zájmu a zahajováno z moci úřední (§ 2, § 6 odst. 1 – 3 zákona o pozemkových úpravách). Tento veřejný zájem je pak v zákoně definován v § 2, podle něhož se pozemkovými úpravami ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí a ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování.

Veřejný zájem stojí v citovaném zákonném ustanovení vedle jednotlivých partikulárních zájmů soukromých vlastníků pozemků. K povaze tohoto typu řízení se již v minulosti vyjadřoval opakovaně i Ústavní soud, a to například v rozhodnutí ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97 (dostupný na http://nalus.usoud.cz). Závěry uvedené v tomto plenárním nálezu se sice vztahují k předcházející úpravě pozemkových úprav (zákonem č. 284/1991 Sb.), jsou však použitelné i za účinnosti úpravy současné, neboť i ta je vystavěna na stejných principech. Ústavní soud především konstatoval, že pozemkové úpravy nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění; ve své podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených pozemků. Jde nicméně o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že při jeho realizaci je nutno uplatňovat ústavní principy vyplývající z článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, které připouštějí vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě explicitního zákonného zmocnění a za odpovídající náhradu.

Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a všem vlastníkům. Z uvedeného je zřejmé, že každý vlastník nemovitostí vstupující 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*.

Ústavní soud dále uvedl, že „*pozemkové úpravy jsou determinovány souborem veřejných zájmů, z nichž je dominujícím zájem na dalším rozvoji zemědělské výroby při respektování odůvodněných ekologických požadavků.*“

Jinými slovy řečeno, nesouhlas účastníka řízení, zde vlastníka pozemků dotčených pozemkovou úpravou, s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy může vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí a jejího schválení jen tehdy, opírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků. O takový případ by se mohlo jednat v právě projednávané věci; žalobce totiž nyní tvrdí, že po celou dobu namítal, že nově přidělené pozemky neodpovídají jeho podnikatelským aktivitám, tedy že nové pozemky nejsou vhodné pro jím provozovaný typ zemědělské výroby.

Z ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách vyplývá, že vlastníkům pozemků navrhne pozemkový úřad nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a podle možností i druhem pozemku. Porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky se provádí celkem za všechny pozemky vlastníka řešené v pozemkových úpravách (§ 2 téhož zákona). Toto ustanovení je pro souzenou věc klíčové.

Navržené nové pozemky musí odpovídat přiměřeně jejich původním pozemkům i co do druhu pozemku. Druhem pozemku je v tomto ohledu nutno rozumět i vyjádření charakteristiky účelu užívání pozemku. V dané souvislosti však druh pozemku, dle přesvědčení soudu, nelze tak automaticky vnímat pouze jeho cenovým určením, které vychází z bonity pozemku, ale i jeho umístěním. Lze si totiž představit, že i umístění navrženého pozemku může mít podstatný vliv na nemožnost jeho původního podnikatelského využití vlastníkem. Zákon v daném ustanovení jasně normuje, že podle *možností*, musí být přidělen i přiměřený druh pozemku; v daném případě by se jednalo o

takový pozemek, na němž lze provozovat ekologické zemědělství. Je-li povinností správních orgánů zvažovat své možnosti při přidělování vhodného druhu pozemku, pak, při nesouhlasu vlastníka s přidělením konkrétního pozemku a uvedením důvodů nesouhlasu, musí být nabídka těchto možností rovněž seznatelná z odůvodnění předmětných rozhodnutí. To ovšem přichází v úvahu především za situace, kdy žalobce takové důvody sdělí správnímu orgánu v odvolání proti rozhodnutí ve věci.

Jak zdůrazněno shora, Listina základních práv a svobod ČR (čl. 11 odst. 4) normuje, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu na základě zákona a za náhradu. Veřejný zájem je tak nutno vždy poměřovat v zákonem naznačených mezích. Na jedné straně v tomto ohledu jistě platí, že podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a všem vlastníkům a každý vlastník nemovitostí vstupující 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, na druhé straně však o to pečlivěji je nutno ze strany rozhodujících správních orgánů ony zákonem stanovené regulativy ctít a prověřovat a v daném rozsahu i svá rozhodnutí (k námitkám stran) odůvodnit.

Ze správního spisu, resp. ze žalobcova odvolání ze dne 8. 1. 2007 proti rozhodnutí ze dne 18. 12. 2006, vydaném správním orgánem prvního stupně Ministerstvem zemědělství - Pozemkovým úřadem v Domažlicích plyne, že žádnou konkrétní námitku směřující do nemožnosti jeho podnikání ve specifické ekozemědělské výrobě žalobce nevznesl. Obecně sice uvedl, že pozemek, na kterém nyní hospodaří je přístupný a svou polohou výhodný pro zemědělskou činnost (bod 1. odvolání), a rovněž obecně připomněl, že náhradní pozemky jsou bonitou a polohou pro žalobce horší a nevýhodné, přičemž část pozemků mu byla přidělena na kamenité a suché skále s výškou ornice jen 5 cm, což je v rozporu s § 10 zákona č. 139/2002 Sb.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí (na str. 4) k této odvolací námitce žalobce (týkající se nevhodného umístění nových pozemků v kvalitativně horších místech) uvedl, že *„s tímto odvolací orgán nemůže souhlasit, že odvolatel obdržel kvalitativně horší pozemky. U LV č. 158, kde se nachází i sporné pozemky, je cena navrhovaných pozemků vyšší než původních uvedených v nároku o 3,52 %. Ke scelení pozemků došlo v místech, kde tento vlastník již některé pozemky vlastnil. Na základě výše uvedeného ministerstvo odmítá tvrzení odvolatele o umístění pozemků do kvalitativně horších míst.„* Takto formulované odůvodnění může být dílem odpovědí na zákonem požadovaná kriteria přiměřenosti; protože však žalobce nevznesl žádnou konkrétní námitku týkající se nevhodnosti umístění jeho pozemků vzhledem ke zvláštnímu typu podnikání (ekologické zemědělství), nelze za takové situace žalovanému vytýkat, že se námitkou (specifikovanou až později v žalobě) nezabýval. V tomto ohledu souhlasí Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu; ten uzavřel, že žalovaný se zabýval odvolacími námitkami vztahujícími se k přiměřenosti nových nabízených pozemků dostatečným způsobem.

Městský soud pak rovněž posoudil žalobcovu výtku, týkající se nevhodnosti umístění nových pozemků a tím i znemožnění žalobcova podnikání ve zvolené zemědělské komoditě (ekoprodukci) a na str. 6 rozsudku uvedl, že *„žalobce sice namítá, že nové pozemky*

nejsou vhodné pro ekologické zemědělství; tato svá tvrzení však ničím nedokládá, takže zůstávají jen subjektivním názorem, který v konfrontaci s objektivními číselnými údaji o pozemcích nemůže obstát. Nelze proto vyčítat žalovanému, že blíže nerozebíral námitku týkající se bioproduktů: žalobce tu totiž vyslovil určitou spekulaci, aniž jakkoli zpochybnil údaje o kvalitě a ceně nových pozemků, k nimž pozemkový úřad (resp. zpracovatel návrhu) dospěl standardními metodami. Není tak jasné, jak mohou být nové pozemky suché, kamenité a bez dostatečné vrstvy zeminy, pokud je jejich bonita a z toho plynoucí cena ještě o něco vyšší než u původních pozemků.“

Zde je třeba uvést, že zmíněným postupem žalobce nebylo umožněno ani městskému soudu, aby přezkoumal úvahu žalovaného, která by se případným nevhodným umístěním nabízených pozemků právě vzhledem k žalobcově specifické zemědělské činnosti zabývala. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že žaloba podaná soudu ve správním soudnictví zásadně není nástrojem dodatečného prosazování zájmů a nemůže sloužit ani jako náhražka případného opomenutí nebo dokonce procesní taktiky žalobce. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv; přičemž spory o využití území mají být zásadně vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu.

Jiná by ovšem proto byla situace, kdyby žalobce tuto námitku (nemožnosti podnikat na nových nabízených pozemcích právě vzhledem ke specifickému zemědělskému odvětví) vznesl již v odvolání. Pak by se jak správní orgány, tak i případně městský soud musely námitkou zabývat a posoudit ji shora naznačeným interpretačním rozsahem § 10 zákona o pozemkových úpravách. Za dané situace je však nucen Nejvyšší správní soud námitku absence reakce žalovaného i městského soudu jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil rovněž se závěrem městského soudu, reagujícím na žalobcovu výtku, že chyběl zejména hydrogeologický průzkum a zřízení rybníka může přivodit jiným obcím problémy se zásobováním vodou.

Městský soud zdůraznil, že správní spis obsahuje dokumenty, zpracované odborně způsobilými osobami k vodohospodářským úvahám. Studie Revitalizační opatření v povodí Srbického potoka“ z října 1997, zpracovaná prof. P. K., DrSc., doporučuje v rámci protipovodňových opatření zřídit dvě nové vodní nádrže (v Hlohovčicích a v Sádlově) a využít jejich retenční prostor. Rovněž podle „Odborného vodohospodářského posouzení investičního záměru: Srbice-Sádlov-výstavba MNV“ z října 2006, zpracovaného Ing. J. K. v průběhu řízení o komplexních pozemkových úpravách je daná lokalita pro zřízení nádrže vhodná, neboť se zde dříve nacházel rybník s nepropustným podložím. V tomto ohledu považoval jak městský soud, tak i Nejvyšší správní soud podklady pro rozhodnutí ke zbudování vodního díla dostatečnými. Ostatně ani stěžovatel blíže nespecifikuje, v čem by měla spočívat nedostatečnost hydrogeologických podkladů pro zbudování rybníka. I tuto námitku proto kasační soud jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto

úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 12. ledna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu