ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) E. R.,** zastoupená JUDr. Natálií Navrátilovou, advokátkou se sídlem Blahoslavova 422, Kroměříž, **b) V. R.,** proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 Ca 163/2008 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 Ca 163/2008 - 58, byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústřední pozemkový úřad (dále jen „ministerstvo“) ze dne 21. 4. 2008, č. j. 36570/06-17170/08/Tro, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Zlín (dále jen „pozemkový úřad“) ze dne 26. 6. 2006, č. PÚ/977/2006/ZK, kterým byl schválen návrh komplexní pozemkové úpravy v k. ú. Otrokovice podle ust. § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že se neztotožnil s tvrzením žalobců, že správní orgány vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Předně není důvodné jejich tvrzení o zmatečnosti označení pozemků, kterých se pozemkové úpravy týkaly. Z návrhu komplexní pozemkové úpravy v k. ú. Otrokovice - souhrnná bilance návrhu nového uspořádání pozemků, se bez jakýchkoliv pochyb podává, že žalobci jsou vlastníky pozemku p. č. 960/8 a jsou zapsáni na listu vlastnictví 4005. Dále je zřejmé, že tohoto pozemku se navrhovaná pozemková úprava týká. Ze soupisu nových pozemků je pak zřejmé, že vzniknou nové pozemky p. č. 4235, 4247 a 4246. Z výkresové

dokumentace - scelovacího plánu - je zřejmé umístnění pozemku p. č. 960/8 a z mapy návrhu nového uspořádání pozemků (konečný stav) je zřejmé umístění pozemků p. č. 4235, 4247 a 4246. Žalobcům tedy muselo být zřejmé, jakým způsobem se jich pozemková úprava dotkne. Pro pochopení pozemkových úprav, pokud jde o jejich výsledek, je rozhodný navrhovaný konečný (nový) stav. Průmět nové úpravy do úpravy staré slouží k porovnání stavu před a po provedení pozemkových úprav, a nelze z něj vyvozovat, jak činí žalobci, že se pozemková úprava dotýká více pozemku sousedního a pozemku žalobců nikoliv, resp. v menší části. Městský soud se dále neztotožnil s tvrzením žalobců, že se nemohli k navrhované pozemkové úpravě vyjádřit, protože ze správního spisu vyplývá, že návrh pozemkové úpravy s nimi byl projednán a mohli se k němu vyjádřit. Právo žalobců seznámit se s návrhem pozemkové úpravy tedy nebylo porušeno. Ministerstvo se také správně vypořádalo s tvrzením žalobců, že se nemohli vyjádřit k územním plánům. Žalobci nebyli účastníky územního řízení, neboť v době, kdy územní řízení probíhalo a byla v něm vydávána rozhodnutí, nebyli vlastníky pozemku p. č. 960/8 dotčeného pozemkovou úpravou. Stali se jimi až vkladem vlastnického práva s právními účinky ke dni 28. 8. 2001, kdy nastoupili do právního postavení předchozího vlastníka předmětného pozemku dotčeného změnou územního plánu. Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, sceluje 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, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav je tedy jasně vyjádřen již v ust. § 2 zákona o pozemkových úpravách. Pokud jde o obecný výklad pojmu "ve veřejném zájmu" městský soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, uveřejněný pod č. 152/1998 Sb. V daném případě je nesporné, že pozemkovými úpravami bylo sledováno nové uspořádání vlastnických práv k pozemkům vzhledem k dostavbě rychlostní komunikace, kdy těleso nové komunikace přerušilo stávající pozemky, které se staly nepřístupnými. Pozemkovými úpravami se řeší přístupy k těmto pozemkům i k pozemkům ležícím v obvodu pozemkových úprav. Mimo to pozemkové úpravy řeší protierozní opatření pro ochranu půdního fondu a ochraně území před záplavami. Shodně s ministerstvem tedy městský soud konstatoval, že je dána opodstatněnost provedení pozemkových úprav. Ministerstvo se také vypořádalo s pozemkovou úpravou ve vztahu k původnímu pozemku ve vlastnictví žalobců. Uvedlo, že se nachází v místě, v němž je v rámci protipovodňových opatření navržen suchý poldr, a to v souladu se schváleným územním plánem. Navržený objekt hráze poldru pozemek rozděluje na část ležící v poldru, část přímo v hrázi a část pod poldrem. Návrh nové parcelace respektoval nesouhlas žalobců se změnou polohy jejich pozemků, ale nová parcelace nemohla být navržena v místě původního umístění pozemku z důvodu, aby nebyla narušena nová parcelace pozemků ostatních vlastníků. Na místě pak musely zůstat hranice parcel vymezených ploch pro společná zařízení. Pozemek byl přitom zachován zhruba ve stejné poloze a na stejném místě. Jde-li o vklínění pozemku p. č. 4249, která není ve vlastnictví žalobců, bylo její umístění s ohledem na poměry na místě nezbytné. Tento je obecní komunikací sloužící k přístupu na pozemek žalobců a pozemků vlastníka pozemků p. č. 4242 a 4244. Návrh na umístění komunikace byl pak důsledkem trvání žalobců na umístění pozemku na původním místě. Z důvodu navrženého odlišného

využití jednotlivých částí pozemku pak bylo nutné vytvořit tři nová parcelní čísla odpovídající novému uspořádání. Navíc je podle názoru městského soudu z uvedeného zřejmá účelnost a vhodnost provedeného opatření ve vztahu k pozemkům žalobců. Jde-li o namítané nesprávné vytyčení parcel, z odůvodnění rozhodnutí i z obsahu správního spisu nevyplývají pochyby o původním a novém umístění pozemků.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně a) (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že se nelze se ztotožnit se závěry, že byl respektován veřejný zájem, když jejich zájem jako vlastníků dotčených pozemků, respektován nebyl. Bylo porušeno jejich základní právo vlastnit majetek, které bylo citelně narušeno pozemkovou úpravou. Došlo tak ke znehodnocení pozemků a navíc byl mezi ně vklíněn pozemek p. č. 4249, který tak narušil využitelnost původních pozemků. Takové rozhodnutí je v rozporu se zákonem, když při projednávání pozemkové úpravy nebránilo nic tomu, aby byl původní pozemek zachován. Takové rozdělení je neúčelné a není ve veřejném zájmu. Stěžovatelka v námitkách vyslovila nesouhlas s pozemkovou úpravou a chtěla zachovat původní pozemky. Tyto námitky však nebyly respektovány a původní pozemky byly směněny za pozemky jiné, když směnné smlouvy stěžovatelka nikdy nepodepsala a navíc došlo k jejich znehodnocení vložením další parcely. Podle jejího názoru se ministerstvo v intencích názoru městského soudu dostatečně nezabývalo vytyčením parcel, když v současné době jsou parcely nesprávně označeny a vytyčeny. Nevypořádalo se s námitkou, že podle držebního práva je stěžovatelka spoluvlastnicí pozemku p. č. 960/8 na LV č. 4005, ale špatným zápisem pozemkového úřadu je zapsána jako spoluvlastnice p. č. 960/9. Rozhodnutí ministerstva tak nemá oporu ve skutkovém stavu věci, kdy bylo ministerstvem, a poté i městským soudem, potvrzeno zcela vadné a nepřezkoumatelné rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem. Pozemek p. č. 960/8 byl stěžovatelce v návrhu reformy zachován a je uveden v souhrnné bilanci ze dne 18. 7. 2006. Z rozhodnutí je zřejmé, že k parcele č. 960/8 byla přiřazena čísla 4235, 4247, 4246, kdy je evidentní, že dělení na tyto parcely se týká parcely č. 960/9. Navíc u parcely č. 960/8 je rukou vepsán LV č. 3324, který však má parcela č. 960/9 a u parcely č. 960/9 je vepsáno LV č. 4005, který má parcela č. 960/8. Dále stěžovatelka namítala, že v rozsudku se na str. 3 v druhém odstavci uvádí, že se ve správním spise nachází výkresy vytištěné dne 7. 5. 2007. Tyto výkresy nikdy nebyly stěžovatelce předloženy a ani být nemohly, neboť správní řízení bylo skončeno dne 26. 6. 2006. Nikdy tedy nemohly být součástí správního spisu. Navíc je stěžovatelka nikdy neviděla a nemohla se k nim vyjádřit. Podle jejího názoru byly do spisu podstrčeny správním orgánem, neboť v žádném předcházejícím rozhodnutí soudu, správního orgánu či pozemkového fondu nejsou zmiňovány. Pokud tedy městský soud vychází z těchto výkresů, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, neboť nikdy nebyly součástí správního spisu a stěžovatelka k nim nikdy nemohla vznést námitky. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplývá, že řízení o pozemkových úpravách v k. ú. Otrokovice zahájil pozemkový úřad dne 18. 9. 2003 podle ust. § 6 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách. Hlavním důvodem zahájení řízení byla výstavba obchvatu města Otrokovice. Zahájení řízení bylo oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou v září 2003 na úředních deskách pozemkového úřadu a Městského úřadu Otrokovice. Na úvodním jednání, které se konalo dne 4. 11. 2003, byli účastníci seznámeni s účelem, cílem, formou a předpokládaným obvodem pozemkové úpravy. Na tomto jednání byl rovněž zvolen sbor zástupců vlastníků. V souladu s ust. § 6 odst. 6 citovaného zákona pozemkový úřad vyrozuměl o zahájení řízení také dotčené orgány státní správy. Soupis nároků vlastníků byl v souladu se zákonem vyložen, a to v únoru 2004 po dobu 15 dnů k veřejnému nahlédnutí a rovněž byl doručen všem známým vlastníkům. Návrh společných zařízení byl projednán s příslušnými orgány státní správy, se sborem zástupců vlastníků a odsouhlasen zastupitelstvem města Otrokovice. Návrh nového uspořádání pozemků byl projednán s vlastníky. Při zpracování návrhu bylo přihlédnuto k původnímu umístění pozemků a v co největší míře byly zohledněny připomínky vlastníků. K veřejnému nahlédnutí byl zpracovaný návrh vystaven od 9. 5. 2006 po dobu 30 dnů, jak na pozemkovém úřadě, tak na Městském úřadě Otrokovice. Současně pozemkový úřad vyrozuměl o tomto vystavení návrhu známé účastníky se sdělením, že ve lhůtě pro vystavení návrhu mají poslední možnost uplatnit k návrhu své námitky a připomínky u pozemkového úřadu. Ve stanovené lhůtě obdržel pozemkový úřad připomínky, mezi nimi i připomínku stěžovatelky a jejího manžela V. R. V této připomínce vyjádřili nesouhlas s předloženým návrhem s tím, že trvají na tom, aby i nadále vlastnili pozemky p. č. 960/8, p. č. 1450 a p. č. 1819 v té podobě, vzdálenosti, lokalitě, výměře, tvaru a umístění. Tyto připomínky byly projednány v souladu s ust. § 10 odst. 6 vyhlášky č. 545/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelce a jejímu manželovi bylo vyhověno v tom směru, že pozemky zůstaly ve stejné lokalitě v místě suchého poldru. Požadavku na zachování původního číslování a rozdělení však nebylo možno vyhovět, neboť u pozemku pod poldrem bylo nutno přidělit tři parcelní čísla s ohledem na to, že se část nachází v zátopě poldru (trvalý travní porost), část pod hrází (ostatní plocha) a část pod poldrem (orná půda). Závěrečné jednání svolal pozemkový úřad na 22. 6. 2006. Požadavek ust. § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, že s návrhem musí souhlasit vlastníci nejméně 75% výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou, byl splněn, a proto pozemkový úřad rozhodl o schválení návrhu. Po obdržení odvolání proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy v k. ú. Otrokovice pozemkový úřad v souladu s ust. § 11 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách vyrozuměl o obsahu odvolání ostatní účastníky řízení veřejnou vyhláškou a vyzval je, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřili. Následně ministerstvo napadeným rozhodnutím odvolání zamítlo a potvrdilo rozhodnutí pozemkového úřadu.

Podle ust. § 2 zákona o pozemkových úpravách se pozemkovými úpravami se 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, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování.

Řízení o pozemkových úpravách je sice správním řízením (§ 24 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách), je ale řízením velmi specifickým, a to jak s ohledem na jeho předmět (jde o změnu vlastnického práva a jiných věcných práv k pozemkům v řádech stovek případů), tak i okruh účastníků (obvykle mnoho desítek osob), ale i jeho samotný účel. A právě účel řízení je pro posouzení věci velmi podstatný. Řízení o pozemkových úpravách je totiž vždy vedeno ve veřejném zájmu a zahajováno je *ex officio* (§ 2, § 6 odst. 1 až 3 zákona o pozemkových úpravách). K povaze tohoto typu řízení se již v minulosti vyjadřoval opakovaně i Ústavní soud, např. v nálezu ze dne 27. 5. 1998 publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 152/1998. Závěry uvedené v tomto nálezu se sice vztahují k předcházející právní úpravě pozemkových úprav (zákon č. 284/1991 Sb.), ale jsou použitelné i v daném případě, neboť stejné principy platí i za účinnosti současné právní úpravy. 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 však nicméně o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že při jeho realizaci je nutno uplatňovat ústavní kautely vyplývající z čl. 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. Shodně s tímto názorem se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 – 86 (dostupným na www.nssoud.cz). V něm (opět ve vztahu k předcházející právní úpravě) uvedl, že „*z vlastního vymezení cíle a účelu pozemkových úprav plyne celková náročnost tohoto procesu, projevující se např. v tom, že se neaplikují lhůty podle správního řádu, jeho náklady platí stát, atd. 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. Obdobně i z vlastního procesu schvalování návrhu pozemkových úprav plyne, že podle § 9 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách* (nyní § 11 odst. 4) *je rozhodující souhlas s navrženými pozemkovými úpravami vlastníky, kteří představují 2/3 výměry půdy dotčené pozemkovými úpravami* (nyní alespoň ¾). *V tomto případě však nezbývá 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, vyjádřených v § 8 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách* (nyní § 10 zákona) *ve spojení s § 12 nařízení vlády č. 4/2000 Sb. 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 můžou 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.*“

Z uvedeného je tedy zřejmé, že každý vlastník nemovitostí dotčených pozemkovou úpravou musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy tedy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení (§ 11 odst. 4 zákona), bylo-li v řízení postupováno v souladu se zákonem.

Právě na nesouhlasu s uspořádáním vlastnických vztahů k pozemkům, jejich umístěním a schválením společných zařízení v rámci pozemkové úpravy je však založena podstatná část argumentace stěžovatelky. Stěžovatelka pouze tvrdí, že rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav je v rozporu se zákonem, ale nekonkretizuje žádné ustanovení, které bylo podle jejího názoru porušeno. V zásadě opakuje pouze to, co již uváděla v průběhu správního řízení, a to, že nic nebránilo tomu, aby původní pozemek byl zachován, že nové uspořádání je neúčelné a že došlo k jeho znehodnocení. Přezkum správních rozhodnutí je však v systému správního soudnictví založen na přezkumu jejich zákonnosti, popřípadě také zákonnosti jim předcházejícího procesního postupu. Soud se tedy nemůže zabývat tím, zda původní pozemek stěžovatelky p. č. 960/8 dotčený pozemkovými úpravami měl zůstat zachován či zda je nové uspořádání racionální a účelné.

Pokud se jedná o námitku nesprávného označení pozemků na mapě vytištěné dne 6. 9. 2006 a námitku, že mapy vytištěné dne 7. 5. 2007 nemohou být vzhledem ke svému datování součástí správního spisu, jedná se pouze o výřez z grafické části návrhu pozemkových úprav, na kterých je pro větší názornost vyznačeno ohraničení původního pozemku ve vlastnictví stěžovatelky a nově umístěných pozemků a jsou na nich rukou dopsána čísla původních pozemků a čísla listů vlastnictví. Tyto listiny se obsahově shodují s grafickou částí návrhu, která byla stěžovatelce doručena současně s rozhodnutím o pozemkových úpravách (§ 11 odst. 5 zákona o pozemkových úpravách). Neobsahují tedy žádné nové skutečnosti a neměly tak žádnou relevanci ve vztahu k rozhodování o komplexních pozemkových úpravách. Tyto námitky jsou proto nedůvodné.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. dubna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu