

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců **a) J. P., b) M. P.,** obou zastoupených Mgr. Ing. Pavlem Cinkem, advokátem, se sídlem Plzeň, Sady 5. května 36, proti žalovanému **Státnímu pozemkovému úřadu,** se sídlem Praha 3, Husinecká 1024/11a, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2014, č. j. SPU 396643/2014, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 12. 2015, č. j. 57 A 101/2014 – 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ústředí Státního pozemkového úřadu č. j. SPU 396643/2014 ze dne 25. 8. 2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Krajského pozemkového úřadu pro Plzeňský kraj, Pobočky Plzeň, ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 2RP38008/2011-130727, č. j. SPU 050998/2014 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvého stupně“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Žalobci se po doručení předmětného rozhodnutí následně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu domáhali zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo

pravomocně rozhodnuto o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Mileč ze dne 1. 8. 2008, číslo zakázky 1200/08/PÚ, zpracovaného jménem Ing. L. P., R. 10, P., Ing. H. Š., osobou úředně oprávněnou k projektování pozemkových úprav, 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“)¨.

[3] O výše uvedené žalobě proti rozhodnutí správního orgánu rozhodl Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, č. j. 57 A 101/2014 – 57, tak, že žalobní body neshledal důvodnými, žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud neshledal důvodnou námitku, že žalobce J. P. nebyl pozemkovým úřadem pozván na kontrolní den konaný dne 12. 2. 2014. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce J. P. nebyl předsedou sboru zástupců, který tento sbor zastupuje, proto nebylo povinností pozemkového úřadu přizvat žalobce na uvedený kontrolní den a na druhé straně nebylo právem žalobce J. P. být z titulu člena sboru zástupců přítomen na uvedeném kontrolním dnu. Proto nebyl porušen § 9 odst. 24 zákona o pozemkových úpravách, a pokud žalobci žalovanému vytýkají, že ke shodné odvolací námitce konstatoval, že zástupce sboru na kontrolní den přizván nebyl, jelikož správní orgán nepovažoval jeho účast za potřebnou, pak soud uvedl, že tento postup byl pozemkovému úřadu v případě konání kontrolního dne umožněn na základě § 9 odst. 24 zákona o pozemkových úpravách. Pokud žalobce J. P. v té souvislosti namítal, že mu tímto údajně chybným procesním postupem pozemkového úřadu, byla *„odňata zákonná možnost vyjádřit se k projednávaným skutečnostem na tomto kontrolním dni“*, pak z tohoto tvrzení není zřejmé, jakým zcela konkrétním způsobem bylo tímto postupem zasaženo do vlastnického práva žalobce.

[5] Ke druhému bodu žaloby krajský soud konstatoval, že v daném případě sice došlo ze strany pozemkového úřadu k porušení § 9 odst. 20 zákona o pozemkových úpravách, když po dobu třiceti měsíců nebyly svolány kontrolní dny, ačkoliv je povinností svolat v průběhu řízení kontrolní den nejméně jednou za šest měsíců. Soud však konstatoval, že žalobci v žalobě netvrdili a žádným způsobem neprokazovali, jakým způsobem toto procesní pochybení zasáhlo jejich vlastnické právo k dotčeným pozemkům, případně jaký mělo z jejich pohledu negativní vliv na výsledné řešení dané komplexní pozemkové úpravy. Uvedené porušení ustanovení o řízení před správním orgánem proto podle krajského soudu nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvého stupně o schválení komplexní pozemkové úpravy a na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[6] K námitce žaloby ohledně porušení § 5 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách krajský soud uzavřel, že v odůvodnění svého rozhodnutí již pozemkový úřad vyjmenoval

osm zemřelých vlastníků dotčených pozemků a u každého z nich uvedl číslo listu vlastnictví. U těchto osob učinil dotaz na evidenci obyvatel vedenou Ministerstvem vnitra a na Městský úřad Nepomuk. Když tato šetření nevedla k dohledání a identifikaci uvedených osob, byl jim usnesením ze dne 15. 6. 2011, č. j. 819/11/PU, ustanoven opatrovník - Obec Mileč, zastoupená starostou. Zemřelých osob bylo v průběhu řízení více, ale po té, kdy se podařilo dohledat místo a datum jejich úmrtí, byly k příslušným okresním soudům podány návrhy na projednání těchto pozůstalostí. Usnesením ze dne 25. 11. 2013, č. j. SPU 498627/2013, byla ustanovena opatrovníkem pana K. Š. obec Mileč, zastoupená starostou. Protože do vydání prvostupňového rozhodnutí bylo dědictví projednáno, byl návrh komplexní pozemkové úpravy zaslán dědici. Dotaz do bývalé evidence obyvatel a na matriku a ustanovení opatrovníka bylo provedeno ohledně více osob, u kterých však do vydání prvostupňového rozhodnutí došlo k projednání dědictví a na LV jsou již vedeni noví vlastníci. Krajský soud k této námitce rovněž uvedl, že žalobci uplatnili námitku porušení postupu stanoveného § 5 odst. 4 ZPÚ, aniž by uvedli konkrétní případ porušení tohoto ustanovení a zejména aniž by tvrdili a prokázali, jakým způsobem toto - dle jejich názoru procesní - pochybení zasáhlo jejich vlastnické právo k dotčeným pozemkům, případně jaký mělo z jejich pohledu negativní vliv na výsledné řešení dané komplexní pozemkové úpravy. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobci podle obsahu tohoto žalobního bodu nehájí svoje práva, ale hájí práva někoho jiného - práva právních nástupců vlastníků jiných pozemků.

[7] K námitce, že v průběhu řízení nedošlo k projednání námitek a připomínek žalobce J. P. ze dne 5. 6. 2012 sborem zástupců, ale tyto námitky a přípomínky byly projednány dne 30. 10. 2012 jen za účasti žalobce J. P., jeho právního zástupce, zhotovitele návrhu a pozemkového úřadu, čímž došlo k porušení § 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, a že odkaz pozemkového úřadu na jednání sboru zástupců o námitkách ve dnech 17. 9. 2013 a 6. 12. 2011 není na místě, protože sbor zástupců projednával dne 17 9. 2013 ochotu jednat o změně návrhu a 6. 12. 2011 nemohl námitky a připomínky žalobce J. P. projednávat, protože byly podány až dne 5 6.2012, krajský soud uvedl, že námitky žalobce J. P. ze dne 5. 6. 2012 byly námitkami procesními, se kterými je správní orgán povinen se vypořádat až v odůvodnění rozhodnutí. Nejednalo se tedy o námitky, které by měly být věcně projednány sborem zástupců, ani o námitky, které by měly být věcně vypořádány zejména z hlediska naplnění podmínek podle § 2 zákona o pozemkových úpravách. Jak správně uvedl žalovaný, projednání připomínek nemělo za následek zásah do návrhu tak, že by se podstatným způsobem měnil návrh nového uspořádání pozemků. Pokud žalobci uvádějí, že tím došlo k narušení plánu společných řízení, pak neuvádí, jakým způsobem mělo k narušení dojít a zejména neuvádí, jaký vliv mělo toto dle žalobců procesní pochybení na výsledné řešení dané komplexní pozemkové úpravy v neprospěch žalobců.

[8] K námitce uplatněné žalobci v řízení, že pozemkovou úpravou dotčené pozemky církví, náboženských řádů a kongregací nejsou vedeny odděleně od ostatních pozemků ve vlastnictví státu, když na LV 60000 jsou vedeny pozemky ve vlastnictví státu i církevní pozemky, krajský soud zopakoval, že žalobci svým tvrzením nehájí svá práva, nenamítají porušení svých subjektivních veřejných práv, porušení svého vlastnického práva k pozemkům dotčeným danou komplexní pozemkovou úpravou. Krajský soud se proto plně ztotožnil s argumentací žalovaného ohledně vedení pozemků ve vlastnictví státu, jejichž

původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, katastrem nemovitostí a ztotožnil se s žalovaným rovněž v tom, že danou komplexní pozemkovou úpravou nebyly tyto pozemky dotčeny.

[9] K totožnému závěru o nedůvodnosti dospěl krajský soud i u námitek žalobců, ve kterých v rámci šestého žalobního bodu namítali, že pozemkový úřad nepředložil přepracovaný plán společných zařízení k novému vyjádření dotčeným orgánům státní správy a došlo tak k porušení § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách, neboť sice došlo k posouzení nového návrhu společných zařízení sborem vlastníků, nicméně nedošlo k předložení tohoto pozměňovacího návrhu obci Mileč, a proto nebyla tato záležitost projednána a tudíž ani nemohla být schválena obcí Mileč. Krajský soud konstatoval, že argumentace žalovaného k této námitce v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí odpovídá obsahu správního spisu, k procesnímu pochybení ze strany pozemkového úřadu v daném případě nedošlo a pokud žalobci takové procesní pochybení namítají, je nutno zopakovat, že z jejich tvrzení v žalobě není zřejmé, jakým způsobem mělo tímto domnělým procesním pochybením dojít k porušení práv žalobců jako vlastníků dotčených pozemků.

[10] V sedmém žalobním bodě žalobci tvrdili obecně porušení procesních práv v daném správním řízení nesprávným doručováním písemností. Neuváděli však konkrétní příklady chybného postupu při doručování písemností žalobcům, či příklady porušení zákonem stanovených pravidel pro doručování vůči žalobcům. Krajský soud ze správního spisu ověřil (shodně s žalovaným) pochybení v doručení prvostupňového rozhodnutí jak žalobcům, tak jejich zástupci. Krajský soud dospěl k závěru, že při doručování prvostupňového rozhodnutí bylo nutno postupovat podle § 24 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a prvostupňové rozhodnutí tak mělo být doručeno toliko zástupci žalobců na základě plné moci. Pokud však bylo doručeno současně i oběma žalobcům, nejedná se o procesní pochybení, které by mělo vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Pokud žalobci uvedli, že se *„nesprávné doručování písemností podstatným způsobem projevilo v konečném rozhodnutí, neboť pokud by vlastníci pozemkovou úpravou dotčených pozemků měli zákonnou možnost vyjádřit se k navrhovaným změnám, úpravám a směnám pozemků, odrazila by se tato skutečnost v konečném rozhodnutí o pozemkových úpravách,“* je z obsahu tohoto tvrzení zřejmé, že opětovně hájí práva ostatních vlastníků dotčených pozemků a nikoli práva svá. Proto krajský soud ani tuto námitku neshledal důvodnou.

[11] V osmém žalobním bodě žalobci namítali porušení ustanovení § 2 zákona o pozemkových úpravách s tím, že bylo nepřiměřeným způsobem zasaženo nejen do jejich vlastnického práva, ale i do vlastnického práva ostatních vlastníků dotčených pozemků, kdy nebyl naplněn účel pozemkové úpravy podle zákona o pozemkových úpravách. Krajský soud k této argumentaci uvedl, že v daném případě souhlas s návrhem komplexní pozemkové úpravy vyslovilo 87,93% vlastníků výměry pozemků. Výměra řešených pozemků, z níž bylo uvedené procento souhlasu vypočteno, činila 223 ha. Dále krajský soud poukázal na to, že neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby byly v rámci pozemkové úpravy žalobcům přiděleny pozemky, které měli dosud v nájmu. Neexistuje veřejné subjektivní právo, na jehož základě by žalobci mohli prosazovat jimi

navržené řešení dané komplexní pozemkové úpravy. Taková práva nevyplývají ani z ustanovení § 2 zákona o pozemkových úpravách, ani z žádného jiného ustanovení tohoto zákona. Žalobci namítali nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva k dotčeným pozemkům, ale i do vlastnického práva vlastníků ostatních dotčených pozemků, proto krajský soud znovu zopakoval, že žalobci jsou oprávněni hájit jen svá veřejná subjektivní práva, tedy vlastnická práva k dotčeným pozemkům, a ta nebyla schválením návrhu komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Mileč dotčena.

[12] K poslednímu žalobou uvedenému bodu - k námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, kterou žalobci spatřují v tom, že se pozemkový úřad dostatečně nevypořádal se všemi námitkami a argumentačními tvrzeními uplatněnými žalobci v průběhu řízení a se všemi právně relevantními námitkami vznesenými žalobci a ani se k nim nevyjádřil přesvědčivým způsobem v odůvodnění svého rozhodnutí – krajský soud uvedl, že se pozemkový úřad řádně vypořádal s námitkami žalobců uplatněnými ve správním řízení, s námitkami, které byly následně uplatněny v odvolacím řízení a poté i v žalobě. Tvrzení žalobců je obecné, žalobci neuvádějí, s jakými konkrétními námitkami se pozemkový úřad nevypořádal. Krajský soud připomněl, že ve správním soudnictví se zásadně posuzují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jako jeden celek. Za situace, kdy žalobci uváděli námitky uplatněné ve správním řízení rovněž v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, je nutno konstatovat, že se i žalovaný řádně vypořádal s námitkami žalobců uplatněnými v odvolání.

III. Kasační stížnost a vyjádření účastníka řízení

[13] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) se řádně a včas podanou kasační stížností domáhali zrušení rozsudku krajského soudu, přičemž jako důvod kasační stížnosti označil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ s. ř. s.“).

[14] Podle názoru stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil právní otázky, ale i to, že řízení je současně postiženo vadami spočívajícími v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu a rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Soud provedl nesprávný výklad zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále též ZSPÚ), když se nesprávně vypořádal s argumentací stěžovatelů ohledně porušení jejich práva na spravedlivý proces. Stěžovateli J. P. jako členu sboru zástupců bylo upřeno právo účastnit se v souladu s ustanovením § 5 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (dle tehdejší právní úpravy ustanovení § 5 odst. 8 daného zákona) kontrolního dne 12. 2. 2014, když na tento kontrolní den nebyl vůbec přizván. Tímto tedy bylo porušeno nejen právo na spravedlivý proces, ale rovněž i nebyla dodržena dikce zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, a to konkrétně ustanovení § 9 odst. 24 zákona o pozemkových úpravách, když stěžovatel J. P. uplatnil svůj zákonný nárok na účast ve sboru zástupců a stal se jeho členem. Krajský soud v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že pokud stěžovatel namítá, že mu tímto jednáním a chybným

procesním postupem pozemkového úřadu, byla *„odňata zákonná možnost vyjádřit se k projednávaným skutečnostem na tomto kontrolním dni“*, pak z tohoto tvrzení není zřejmé, jakým zcela konkrétním způsobem bylo tímto postupem zasaženo do vlastnického práva žalobce a že první žalobní bod je proto nedůvodný. S danou argumentací soudu se stěžovatelé nikterak neztotožňují a mají za to, že soud nesprávně vyložil předmětné zákonné ustanovení.

[15] Stěžovatelé namítli, že krajský soud nesprávně vyložil ustanovení § 9 odst. 24 zákona o pozemkových reformách a pozemkových úřadech, jelikož nebyl dodržen postup pro konání kontrolních dnů, a to svolání kontrolního dne nejméně jednou za dvanáct měsíců. Sám správní orgán v napadeném rozhodnutí uvedl, že skutečně došlo k pochybení, když v období od 11. 8. 2011 do 12. 2. 2014, tj. v období více než třiceti měsíců se nekonal kontrolní den, nicméně neshledal důvody, pro které by bylo nutné předchozí rozhodnutí zrušit. Tato skutečnost znamená podstatné porušení práv stěžovatelů jako účastníků předešlého řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí, a správní orgán měl tuto skutečnost zohlednit při svém rozhodování a rozhodnutí žalovaného mělo být zrušeno. Krajský soud nesprávně právně posoudil a vyložil předmětné ustanovení, když dané pochybení žalovaného musí mít dle názoru stěžovatelů právní následky i bez jejich tvrzení, jakým konkrétním způsobem bylo porušeno jejich vlastnické právo. Nad rámec uvedeného stěžovatelé uvádějí, že je z jejich žaloby patrné, jakým způsobem byla jejich práva porušena.

[16] Dalším pochybením na straně pozemkového úřadu, se kterým se soud v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal, je podle názoru stěžovatelů skutečnost, že nebyl při předchozím řízení dodržen postup podle ustanovení § 5 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech pro zastupování neznámých dědiců po zemřelých vlastnících pozemků, které jsou dotčeny v řízení o pozemkových úpravách. Stěžovatelé namítali, že došlo k závažnému procesnímu pochybení v průběhu daného řízení, když okruhu neznámých dědiců byla ustanovena opatrovníkem obec Mileč, zastoupená starostou. Stalo se tak dne 15. 6. 2011 usnesením č. j. 819/11/PÚ, které nabylo právní moci dne 1. 7. 2011, tedy v době ještě před tím, než byl pozemkovým úřadem osloven příslušný soud (pozemkový úřad vyzval soudy oprávněné k projednání dědictví po zemřelých vlastnících dotčených pozemků až v září 2012, tedy až v době, kdy stěžovatel Josef Průcha podal námitky proti návrhu komplexní pozemkové úpravy Mileč). Tímto nesprávným postupem došlo k odejmutí možnosti dědicům po zemřelých vlastnících dotčených pozemků být zákonným způsobem zastoupen a být účasten pozemkové úpravy, vyjadřovat se ke všem nastalým skutečnostem, ke všem námitkám ostatních účastníků pozemkové reformy. Co se pak týče napadeného rozhodnutí a v něm uvedených skutečností k nesprávnému procesnímu postupu pro zastupování dědiců po zemřelých vlastnících, pozemkový úřad nemůže dovozovat ze situace, že nikdo ze zjištěných dědiců neměl proti postupu pozemkového úřadu respektive jeho pobočky námitky a do rozhodnutí pozemkového úřadu se neodvolal, že s výsledkem řízení souhlasí, když pokud by tito účastníci byli účastníky komplexní pozemkové reformy již v takové fázi, ve které to umožňuje právní úprava a byl by dodržen postup pro případné ustanovení opatrovníka neznámým dědicům, mohli tito účastníci do probíhající pozemkové úpravy zasahovat a mohlo to tak mít vliv na závěr pozemkových úprav a na konečné rozhodnutí.

[17] Stěžovatelé v této souvislosti namítli, že v neposlední řadě mohl mít vliv na konečný návrh i střet zájmů těchto účastníků a zájmů obce zvolené opatrovníkem a zároveň také vlastníka pozemků dotčených pozemkovou úpravou v katastrálním území Mileč. Tento vliv je patrný i ve vztahu k následně vydanému rozhodnutí, kterým jsou dotčena práva stěžovatelů i ostatních účastníků, což měl správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí při svém rozhodnutí a následně i krajský soud vzít v potaz. Skutečnost, že se správní orgán dostatečně s uvedenou námitkou nevypořádal, je tak další z řady pochybení, pro které mělo být napadené rozhodnutí soudem zrušeno.

[18] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále uvedli, že v průběhu řízení rovněž nedošlo k projednání námitek a připomínek stěžovatele J. P. ze dne 5. 6. 2012 sborem zástupců, čímž došlo k porušení ustanovení § 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách a úřadech. Podle názoru stěžovatelů tedy nebylo sboru zástupců řádně umožněno vyjádřit se k námitkám a připomínkám stěžovatele pana J. P. a nebyl tak zachován zákonný postup v řízení o pozemkových úpravách, čímž byli stěžovatelé podstatným způsobem zkráceni na svých právech a došlo k narušení plánu společných řízení. Pozemkový úřad nemůže svévolně dovozovat, že se s většinou námitek stěžovatele J. P. další členové sboru seznámili už proto, že se některé požadavky týkaly i změny umístění pozemků v jejich vlastnictví a tyto návrhy s nimi byly projednány, kdy zákon tuto možnost projednání námitek některého účastníka řízení nepřipouští jako náhradní variantu a nelze tak z této skutečnosti ani dovozovat zhojení nezákonného postupu pozemkového úřadu. Krajský soud nesprávně posoudil uvedenou právní otázku a z toho důvodu stěžovatelé spatřují v napadeném rozhodnutí znaky nezákonnosti, když se zcela ztotožňují s argumentací, kterou uváděli ve své žalobě.

[19] Dalším z procesních pochybení, pro které by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno, je podle názoru stěžovatelů skutečnost, že podle vypracovaného návrhu pozemkové úpravy by měly být církevní pozemky odděleny od ostatních pozemků, čímž by měla být zajištěna jejich dostatečná ochrana, nicméně zde je zřejmé, že pozemkovou úpravou dotčené pozemky církví, náboženských řádů a kongregací nejsou vedeny odděleně od ostatních pozemků ve vlastnictví státu, když na LV 60000 jsou vedeny pozemky ve vlastnictví státu a současně s tím i církevní pozemky. S pozemky ve vlastnictví České republiky je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Stěžovatelé se tak v tomto bodě neztotožňují s tvrzením soudu o tom, že pozemkový úřad ani zpracovatel návrhu pozemkové úpravy nejsou povinni vést tyto pozemky odděleně od ostatního majetku státu. V daném postupu soudu spatřují stěžovatelé vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

[20] Dalším z celé řady procesních pochybení, pro které mělo být napadené rozhodnutí zrušeno, je podle názoru stěžovatelů porušení dikce ustanovení § 9 odst. 8, odst. 10 a odst. 11 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, když pozemkový úřad

v řízení nepředložil přepracovaný plán společných zařízení k novému vyjádření dotčeným orgánům státní správy. Před návrhem společných zařízení došlo ke schválení pozměněného návrhu nového uspořádání pozemků, kdy na jednání dne 6. 12. 2011 (na obecním úřadě v Milči) potom, co se stěžovatelé dohodli s ostatními dotčenými vlastníky pozemků na novém uspořádání pozemků, došlo k projednání odsouhlasení změny nové komunikace v lokalitě stěžovatelů, kdy tato komunikace měla být přesměrována ze směru západ-východ na směr sever-jih. Tímto postupem nebylo dodrženo ustanovení § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve kterém se říká, že „ *Plán společných zařízení schválí zastupitelstvo obce. Pozemkový úřad před předložením plánu společných zařízení zastupitelstvu obce prokazatelně seznámí s tímto plánem sbor zástupců nebo vlastníky, není-li sbor zvolen. Tento postup platí i v případě změny již schváleného plánu společných zařízení.* ". Z uvedeného vyplývá, že bylo sice dodrženo to, že došlo k posouzení nového návrhu společných zařízení sborem vlastníků, nicméně nedošlo k předložení tohoto pozměňovacího návrhu obci Mileč, a proto nebyla tato záležitost projednána a tudíž ani nemohla být obcí Mileč schválena. Podle názoru stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil uvedenou právní otázku a z toho důvodu spatřují v napadeném rozhodnutí znaky nezákonnosti, když se zcela ztotožňují s argumentací, kterou uváděli ve své žalobě. Zároveň v daném postupu soudu spatřují stěžovatelé vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

[21] Podle tvrzení stěžovatelů dále došlo v předchozích řízeních k nesprávnému doručování písemností, když tato skutečnost se podstatným způsobem projevila v konečném rozhodnutí správního orgánu, když pokud by vlastníci pozemkovou úpravou dotčených pozemků měli zákonnou možnost se vyjádřit se k navrhovaným změnám, úpravám a směnám pozemků, odrazila by se tato skutečnost v konečném rozhodnutí o pozemkových úpravách. Na tuto námitku stěžovatelů krajský soud nereflektoval, když konstatoval, že stěžovatelé hájí práva ostatních vlastníků pozemků a uzavřel, že správní orgán doručoval písemnosti v řízení správně. Stěžovatelé se neztotožňují s argumentací soudu, když mají za to, že nesprávné doručování správní orgánu mělo vliv na zákonnost (nezákonnost rozhodnutí) a soud měl v daném případě na základě argumentace žalobců z uvedeného důvodu napadené rozhodnutí zrušit.

[22] Ohledně samotného nového uspořádání pozemků stěžovatelé namítali, že pozemkový úřad nepostupoval zákonným způsobem, když v průběhu řízení nebylo vlastníkům pozemkovou úpravou dotčených pozemků umožněno vyjádřit se k navrhovaným změnám v rámci nového uspořádání pozemků, když dané změny mohly podstatným způsobem ovlivnit jejich zájem vlastnit pozemek v dané lokalitě. Uvedenými změnami došlo k porušení práva na zabezpečení racionálního hospodaření s pozemky těchto vlastníků a byl jim k těmto pozemkům omezen přístup. I když tuto skutečnost stěžovatelé v průběhu řízení opakovaně namítali, pozemkový úřad se s touto námitkou nedostatečně vypořádal, když pouze uvedl, že nebylo nijak do práv vlastníků zasaženo, když danou změnu s dotčenými vlastníky projednal a ti svůj přepracovaný návrh

projednali. Podle názoru stěžovatelů nicméně všichni dotčení vlastníci tuto možnost vyjádřit se k navrhovaným změnám nedostali, když nové uspořádání pozemkovou úpravou dotčených pozemků mělo být řešeno s vlastníky všech pozemků, které byly předmětem pozemkové úpravy a nikoliv pouze s vlastníky nově uspořádané části pozemků, když i vlastníci sousedních pozemků s pozemky dotčenými novým uspořádáním v rámci nového uspořádání pozemků mají právo se k tomuto návrhu vyjádřit.

[23] Závěrem kasační stížnosti stěžovatelé namítli, že napadené rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné, neboť krajský soud se dostatečně nevypořádal se všemi námitkami a argumentačními tvrzeními uplatněnými žalobci v průběhu řízení. Důvody rozhodnutí jsou dle stěžovatelů nesrozumitelné a nedostatečné a rozhodnutí je ze shora uvedených důvodů nepřezkoumatelné též vzhledem k několika vadám v řízení před soudem, když tyto vady mohly-mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, S ohledem na to bylo jednoznačně porušeno právo na zajištění spravedlivé ochrany práv a oprávněných zájmů stěžovatelů. V souvislosti s napadeným rozhodnutím stěžovatelé zdůraznili, že každá taková pozemková úprava by měla co nejméně zasahovat do vlastnického práva vlastníků pozemkovou úpravou dotčených pozemků a vzhledem k tomu, že samotná pozemková úprava, a to zejména za předpokladu, že vlastníci dotčených pozemků s danou pozemkovou úpravou nesouhlasí, podstatným způsobem omezuje vlastnické právo těchto vlastníků, měl by být bezpodmínečně dodržen zákonný postup tak, aby byla zachována vyváženost zájmů všech vlastníků pozemkovou úpravou dotčených pozemků. Vzhledem k tomu, že i samotný pozemkový úřad a následně soud ve svém rozhodnutí stěžovateli uváděná pochybení nepopírají ani nevyvracejí, a dokonce je připouští, nemůže pak být navržená pozemková úprava schválena a rozhodnutí v této podobě vydáno.

[24] Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvedl, že věcná ani procesní práva stěžovatelů nebyla řízením o pozemkových úpravách ani následným řízením před krajským soudem porušena. Žalobní námitky, které se týkají práv jiných osob než stěžovatelů, byly odvolacím orgánem i soudem odmítnuty, protože se netýkají bezprostředně osob stěžovatelů a jejich práv. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a s ohledem na totožnost bodů kasační stížnosti se žalobními body odkázal i na odůvodnění rozsudku krajského soudu, s jehož závěry se žalovaný plně ztotožňuje.

IV. Rozhodné skutkové okolnosti

[25] Z obsahu správního spisu vyplývá, že řízení o komplexních pozemkových úpravách v katastrálním území Mileč bylo zahájeno dne 25. 3. 2008 z podnětu vlastníků zemědělské půdy a Obecního úřadu Mileč za účelem vytvoření podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochrany půdního fondu a zvýšení ekologické stability krajiny ve smyslu § 2 zákona o pozemkových úpravách.

[26] Dnem 1. 1. 2013 nabyl účinnosti ZSPÚ, podle jehož § 22 odst. 8 platí, že řízení o pozemkových úpravách zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí

podle tohoto zákona. Pokud však je zpracovaný návrh pozemkových úprav vystaven ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona k veřejnému nahlédnutí, řízení se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Řízení, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vedl pozemkový úřad, dokončí příslušný krajský pozemkový úřad Státního pozemkového úřadu a řízení, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vedl Ústřední pozemkový úřad, dokončí ústředí Státního pozemkového úřadu.

[27] V nyní posuzované věci bylo řízení zahájeno podle zákona č. 139/2002 Sb. účinného do dne 31. 12. 2012 a ode dne 1. 1. 2013 bylo v řízení pokračováno podle ZSPÚ ve znění účinném od 1. 1. 2013.

[28] Počet pozemků při zahájení komplexní pozemkové úpravy činil 565 pozemků s průměrnou výměrou 0,3956 ha a po úpravě činí 265 pozemků s průměrnou výměrou 0,842 ha. Souhlas s návrhem komplexní pozemkové úpravy vyslovilo 87,93% vlastníků výměry pozemků. Výměra řešených pozemků, z níž bylo uvedené procento souhlasu vypočteno, činila 223 ha. Pozemkový úřad za této situace vyhodnotil, že návrh splňuje podmínky dané § 11 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách, podle něhož pozemkový úřad oznámí na své úřední desce a zároveň na úředních deskách dotčených obcí [§ 5 odst. 1 písm. c)], kde bylo možno po dobu třiceti dnů nahlédnout do zpracovaného návrhu; z uvedeného ustanovení dále vyplývá, že návrh musí být vystaven též v dotčené obci. O vystavení návrhu pozemkový úřad vyrozumí známé účastníky a současně jim sdělí, že v této době mají poslední možnost uplatnit k návrhu své námitky a připomínky u pozemkového úřadu. K později podaným námitkám a připomínkám se nepřihlíží.

[29] Oznámením ze dne 25. 11. 2013 byl návrh komplexní pozemkové úpravy vystaven k nahlédnutí v období od 26. 11. 2013 do 27. 12. 2013 v obci Mileč a na pozemkovém úřadu (pobočce tohoto úřadu v Plzni). Do dne 27. 12. 2013 bylo možno podat námitky proti tomuto návrhu.

[30] Nesouhlas s návrhem podali stěžovatelé prostřednictvím svého zástupce dne 20. 12. 2013. V námitce proti návrhu zástupce stěžovatelů uvedl, že „*nebyla dána možnost sboru zástupců vyjádřit se k předchozím námitkám a připomínkám jeho klienta, že nebyl dodržen postup pro konání kontrolních dnů, že nebyly vyrozuměny církve o řešení jejich pozemků, které mohou být dotčeny církevní restitucí, že nebyl přepracovaný plán společných zařízení a nově předložen orgánům státní správy, že byla odejmuta možnost vyjádřit se k návrhu těm osobám, jež jsou dědici po zemřelých účastnících řízení, že písemnosti nebyly včas doručovány vlastníkům, že i když byla přepracována část návrhu, měl s tím pozemkový úřad obeznámit i ty vlastníky jichž se to netýkal a že byly pozemky o výměře 117 391 m2, odkoupené od pozemkového fondu, zatíženy předkupním právem, kdy po provedení nového uspořádání pozemků v rámci komplexní pozemkové úpravy jsou však zatíženy předkupním právem pozemky jejich klienta o celkové výměře 121 330 m2, což znamená, že dle současného návrhu má účastník řízení o téměř 4 000 m2 více z výměry pozemků zatížených předkupním právem, než tomu bylo před provedením komplexní pozemkové úpravy. V důsledku toho tak bylo zkráceno právo tohoto účastníka řízení, neboť o této skutečnosti nebyl nikterak informován a k takovému navýšení výměry pozemků zatížených předkupním právem tak došlo bez jeho*

souhlasu a zároveň v důsledku této skutečnosti došlo rovněž u těchto pozemků k jejich znehodnocení a ke snížení jejich kupní ceny.“

[31] Pozemkový úřad zaujal k námitkám stěžovatelů stanovisko, které je rovněž uvedeno v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvého stupně. Uvedl, že „*jednání sboru bylo svoláno za účelem projednání námitek pana J. P., a to dne 17. 9. 2013 a dne 6. 12. 2011 (pět členů sboru je zároveň i vlastníky pozemků, o které měl J. P. zájem). Přítomní se na těchto jednáních dostatečně a jednoznačně vyjádřili ke všem návrhům a námitkám pana J. P. se závěrem, že jimi odsouhlasený návrh již nehodlají měnit a na svém stanovisku jako vlastníci pozemků trvají*“.

[32] Ke stanovisku pozemkového úřadu podali stěžovatelé prostřednictvím svého zástupce vyjádření, které bylo doručeno úřadu ještě před závěrečným jednáním dne 8. 1. 2014, svolaným podle § 11 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách. Na tomto závěrečném jednání byly zhodnoceny výsledky komplexní pozemkové úpravy, účastníci byli seznámeni s podanými námitkami proti návrhu a byli seznámeni s dalším postupem prací na komplexní pozemkové úpravě Mileč, tj. s předpokládaným termínem vytyčení a předání nového uspořádání pozemků a s postupem realizace společných zařízení.

[33] Rozhodnutím správního orgánu prvého stupně ze dne 26. 2. 2014 byl podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách schválen návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Mileč, neboť s ním souhlasili vlastníci alespoň dvou třetin výměry všech pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách a souhlas s návrhem nového uspořádání pozemků vyslovilo 87,93% vlastníků výměry pozemků.

[34] K námitce ohledně kontrolních dnů je v rozhodnutí správního orgánu prvého stupně ze dne 26. 2. 2014 uvedeno, že „*kontrolní den byl naposledy svolán dne 11. 8. 2011, od té doby dochází pouze k projednávání námitek pana J. P. s tím, že návrh nového uspořádání pozemků pro ostatní vlastníky zůstává ve stejné podobě, kromě Maňovické a. s., u níž došlo na základě požadavků pana J. P. ke změnám, se kterými Maňovická a. s. souhlasila.*“ Ve věci plánu společných zařízení „*nedošlo od jeho schválení zastupitelstvem Obce Mileč a dotčených orgánů státní správy k žádné změně. Tato věc byla jednoznačně sdělena a potvrzena na jednání sboru dne 6. 12. 2011.*“ Zmiňované předkupní právo „*se týká LV 606 - v nárocích je zatíženo předkupním právem 117391 m2, v návrhu je zatíženo předkupním právem 117385 m2. Nejedná se tedy o žádné navýšení zatížené výměry, ale jedná se o rozdíl 6 m2, nikoliv 4000 m2.*“ Dle vypracovaného návrhu je patrné, že „*církevní pozemky jsou vedeny odděleně na LV 60000, tak jak umožňuje software a nebylo s nimi nijak nakládáno a jsou i v návrhu umístěny v místech původních pozemků. Účastníci řízení pro zákon o pozemkových úpravách jsou jednoznačně definováni v § 5 zákona č. 139/2002 Sb. a tudíž nemůže pozemkový úřad jednat v řízení o komplexní pozemkové úpravě s možným budoucím vlastníkem pozemků. Ochrana církevních pozemků je dostatečně zabezpečena § 3 odst. 4 zákona.*“ K zastupování zemřelých účastníků opatrovníkem ustanoveným pozemkovým úřadem „*dochází vždy jen v tom případě, kdy daný soud v termínu stanoveném pozemkovým úřadem nesdělí okruh dědiců. Pan J. P. v této námitce neuvádí konkrétní případ, jen se domnívá, jak již uváděl dříve. Na dotaz pozemkového úřadu nikdy nesdělil konkrétní osobu, které by se toto mělo týkat.*

Pozemkový úřad při své kontrole neshledal, že by v nějakém případě pochybil." K námitce vůči doručování je uvedeno, že J. P. „*neuvádí konkrétní příklad nesprávného doručování písemností v rámci komplexní pozemkové úpravy, ale jen se domnívá*". K námitce, že změny v návrhu nového uspořádání provedené pro J. P. by měly být projednány se všemi vlastníky, i když se jejich návrhu vůbec netýkají, pozemkový úřad uvedl, že to „*odporuje ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 139/2002 Sb., který říká, že pokud jsou provedeny úpravy návrhu, pozemkový úřad si vyžádá stanovisko dotčených účastníků, nikoliv všech účastníků a tento § pozemkový úřad neporušil, neboť změny vyvolané úpravou návrhu pana J. P. projednal s dotčenými vlastníky a ti svůj přepracovaný návrh podepsali.*" Pozemkový úřad na závěr k těmto námitkám J. P. uvedl, že „*podané námitky k vystavenému návrhu komplexní pozemkové úpravy Mileč právním zástupcem J. P. mají spíše charakter námitek případného odvolání proti rozhodnutí, ale nikoliv konkrétních námitek k návrhu tohoto účastníka řízení. Konkrétní námitka byla jen jedna, a to k zatížení předkupním právem, ale toto je vysvětleno výše*". Pozemkový úřad proto dospěl k závěru, že je „zpracovaný návrh v souladu se zákonem, proto mohl být vystaven k nahlédnutí a mohlo být vydáno rozhodnutí podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách, neboť s návrhem souhlasili všichni dotčení účastníci, kromě žalobců, kteří jej nepodepsali.

[35] Proti uvedenému rozhodnutí podali stěžovatelé včasné odvolání, o kterém rozhodl žalovaný odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 25. 8. 2014, odvolání jako nedůvodné zamítl a rozhodnutí pozemkového úřadu jako věcně správné potvrdil.

V. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[36] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s ustanovením § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[37] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu stěžovateli uplatněných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jako důvody podané kasační stížnosti označili stěžovatelé výslovně ustanovení § 103 odstavec 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s.

[38] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[39] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[40] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti 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.

[41] Pojem „nepřezkoumatelnosti“ není v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu, který by bylo možno použít podpůrně, blíže objasněn. Výklad tohoto pojmu je věcí právní nauky. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo z nějž nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z nějž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[42] Za vadu řízení před správním orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy za důvod kasační stížnosti podle § 103 odstavec 1 písm. b) s. ř. s., je třeba považovat situaci, kdy se správní orgán přesvědčivě nevypořádal s tvrzením stěžovatele a rozhodl, že další dokazování k rozhodné otázce provádět nebude.

[43] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že podle jeho názoru krajský soud zcela přiléhavě a s ohledem na obsah žalobních námitek (které uplatnili stěžovatelé prakticky doslova i jako námitky kasační stížnosti) zdůraznil, že podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Žalobní legitimaci upravuje § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového

rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

[44] Z uvedených ustanovení je pro posouzení důvodnosti žaloby a potažmo i kasační stížnosti stěžovatelů v této právní věci podstatné, že soudy ve správním soudnictví, jak je zřejmé z citovaných ustanovení, poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, a to v případě fyzických osob veřejným subjektivním právům náležejícím konkrétní fyzické osobě, která tvrdí, že byla na těchto svých právech zkrácena buď přímo napadeným rozhodnutím, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení. Krajský soud obsah a smysl uvedené právní úpravy shrnul v odůvodnění napadeného rozsudku tak, že konkrétní žalobce může v soudním řízení správním hájit jen svá práva, nepodává veřejnou žalobu, proto není oprávněn hájit práva kohokoli jiného. Tvrdí-li pak žalobce v žalobě, že byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen přímo, musí zcela konkrétně specifikovat, v čem takové dotčení na svých právech spatřuje. Tvrdí-li, že byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen v důsledku porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení, pak musí jít o takové porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít nebo mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. K uvedenému výkladu shora citovaných ustanovení s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal důvod cokoli dodávat.

[45] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem krajského soudu, podle něhož případné zjištěné porušení procesních ustanovení může mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze tehdy, je-li prokázáno, že bylo žalobci jako účastníku správního řízení zabráněno v možnosti hájit svá hmotná práva, případně jiná věcná práva, která žalobci náležejí a od kterých odvozuje své potencionální dotčení a na jejichž základě byl účastníkem daného řízení. Není možné být v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu úspěšný, je-li v žalobě tvrzeno procesní pochybení správního orgánu, aniž by bylo zcela konkrétně tvrzeno a jasně popsáno, jakým způsobem to které procesní pochybení mohlo zasáhnout do vlastnických práv žalobce.

[46] Na správních soudech obou stupňů (krajském soudu a následně i na Nejvyšším správním soudu) proto bylo, aby právě z tohoto pohledu posuzovaly důvodnost jednotlivých žalobních či stížních bodů. Naproti tomu na stěžovatelích bylo, aby v soudním řízení hájili svá veřejná subjektivní práva. Aby mohli být v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí úspěšní, museli by konkrétně tvrdit, v čem byli napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvého stupně dotčeni ve svých vlastnických či jiných věcných právech v důsledku schválení předmětné komplexní pozemkové úpravy. To znamená, že stěžovatelé museli v řízení před správním soudem jednoznačně, určitě, srozumitelně a zcela konkrétně tvrdit a prokázat, jakým způsobem výsledné řešení dané komplexní pozemkové úpravy nesplňuje zejména zákonem stanovená kritéria § 2 zákona o pozemkových úpravách a jakým konkrétním způsobem jsou dotčeni na svých vlastnických právech. Je tomu tak proto, a krajský soud tuto zásadu výslovně v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil, protože soudní řízení ve věcech žalob na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu je ovládáno zásadou dispoziční. Bylo proto výhradně na stěžovatelích, aby uvedené zcela konkrétně tvrdili a prokázali.

[47] Nejvyšší správní soud se především neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, neboť se nezabýval a dostatečně nevypořádal se žalobními námitkami a argumentačními tvrzeními, které stěžovatelé uplatnili v průběhu řízení. Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že důvody rozhodnutí jsou nesrozumitelné a nedostatečné. K uvedeným námitkám Nejvyšší správní soud považuje za potřebné předně zopakovat, že zdejší soud již například v rozsudku ze dne 26. 3. 2009, č. j. 9 Afs 57/2008 – 60, dostupném stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz, konstatoval, že *„(...) povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí, jakkoli na ní je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat, však nemůže být chápána zcela dogmaticky. Povinnost soudů v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou jejich rozhodnutí založena, nepochybně úzce souvisí s právem na spravedlivý proces a s řádným chodem spravedlnosti (...) Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za každých okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (...). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se krajský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.“*

[48] V této souvislosti je také v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 – 86, nezbytné zdůraznit, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené, ale postačí, pokud je na dříve učiněné závěry odkázáno. Krajský soud se předmětnými zcela konkrétně vymezenými námitkami stěžovatelů zabýval na stranách 15 - 25 napadeného rozsudku, přičemž nejenže odkázal na prvoinstanční rozhodnutí a na žalobou napadené rozhodnutí Ústředí Státního pozemkového úřadu, ale podrobně se vypořádal s jednotlivě vymezenými žalobními body. V kontextu skutečností, vyjádřených v odůvodnění napadeného rozsudku, je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že se krajský soud dostatečně podrobně vypořádal s tvrzením stěžovatelů a odpověděl na uvedené námitky stěžovatelů, takže v tomto směru nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nebyl v tomto případě naplněn.

[49] Ve vazbě na výše zmiňované námitky stěžovatelů považuje Nejvyšší správní soud za podstatné především poukázat na vlastní smysl a účel řízení o pozemkových úpravách, jako zvláštního druhu řízení s mnohdy velkým počtem účastníků. Ustanovení § 2 zákona o pozemkových úpravách hovoří o pozemkových úpravách jako o procesu, jímž se uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují, scelují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemku a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. 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.

Ustanovení § 2 zákona č. 139/2002 Sb. výslovně uvádí, že pozemkovými úpravami se 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 původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena v rozsahu rozhodnutí. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.

[50] Obdobně i z vlastního procesu schvalování návrhu pozemkových úprav plyne, že podle § 11 odst. 4 zákona je rozhodující souhlas s navrženými pozemkovými úpravami vlastníky, kteří představují alespoň tři čtvrtiny výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. V tomto případě však nezbývá vlastníkům v menšině, než provedení pozemkových úprav respektovat. To jednak proto, že souhlas dali vlastníci představující požadovanou většinu výměry zahrnutých pozemků, ale jednak také s ohledem na nesporný veřejný zájem na provedení pozemkových úprav. Především však také proto, že by podle požadavků přiměřenosti neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i k jejich prospěchu byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť se sami mohou cítit poškozeni a znevýhodnění. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též vzhledem k celku a ke všem vlastníkům. Nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; celková možnost racionálnějšího hospodaření, i s ohledem na zmíněný veřejný zájem, musí být zlepšena ve srovnání s předchozím stavem.

[51] Zákonnost rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy není podmíněna souhlasem vlastníků všech pozemků. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu nepředstavují pozemkové úpravy ve své většině vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu. Ve své podstatě se totiž jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených vlastníků. 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 [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 34/97, ze dne 27. 5. 1998, publikovaný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu č. N 59/11 a pod č. 152/1998 Sb., ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 9b až 9h zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění zákona č. 217/1997]. Tato pravidla jsou obsažena v článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; vlastnické právo lze omezit či vyvlastnit jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu.

[52] Vlastník pozemků, které vstupují do pozemkové úpravy, nemá nárok na zachování vlastnického práva k nim. Takový nárok by byl ostatně v rozporu se samotnou podstatou

pozemkových úprav, jíž je směňování vlastnických práv k pozemkům s ohledem na dosažení účelu pozemkových úprav (§ 2 zákona o pozemkových úpravách). Zárukou ochrany vlastnického práv osob, které s návrhem pozemkové úpravy nesouhlasí, je existence nároku na náhradu v podobě přiměřených nových pozemků (§ 10 téhož zákona). Přiměřenost zásahu do vlastnického práva se v případě vlastníka, který návrh pozemkové úpravy neodsouhlasil, posuzuje dle toho, zda byly vlastníkovi pozemků navrženy do vlastnictví přiměřené pozemky ve smyslu § 10 zákona (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 A 185/2002 – 86). 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. Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejího schválení (§ 11 odst. 4 zákona), neopírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 – 278, shodně rozsudky téhož soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 4 As 28/2007 – 137, ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 31/2010 – 117, nebo ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 As 99/2010 – 79).

[53] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že stěžovatelé v kasační stížnosti opakovaně brojí proti závěrům krajského soudu, podle něhož – stručně řečeno - stěžovatelé nemohli uplatnit některé žalobní námitky působící na principu takzvané *actio popularis* neboli veřejné žaloby.

[54] K *actio popularis* se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 12/2013 – 30, přičemž uvedl, *„(...) že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipovány jako actio popularis. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.“* Na základě paušálních opakujících se tvrzení o výskytu vad správního řízení a pochybení správních orgánů a krajského soudu bez adekvátních tvrzení o jejich konkrétním dopadu do právní sféry stěžovatelů nemůže Nejvyšší správní soud dospět k závěru o protizákonnosti přijetí a schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Mileč v případě obou stěžovatelů. Není přitom na místě, aby soud vyzýval stěžovatele ke konkretizaci jejích tvrzení. Kasační stížnost obsahuje řádně formulované námitky a jako taková byla Nejvyšším správním soudem shledána projednatelnou.

[55] Jak již bylo výše Nejvyšším správním soudem konstatováno, s žalobními námitkami stěžovatelů se krajský soud podrobně vypořádal na stranách 15 až 25 napadeného rozsudku s tím, že s obsahově zcela totožnými námitkami se již vypořádal i žalovaný odvolací správní orgán v napadeném rozhodnutí od strany páté dále. Nejprve přitom jednotlivé odvolací námitky shrnul do devíti bodů a poté ke každé z nich uvedl, proč ji neshledal důvodnou. Krajský soud důvodně uzavřel, že z vydaných rozhodnutí (prvoinstanční a odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek) je zřejmé, jaké důvody vedly k vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[56] Nejvyšší správní soud k uvedeným závěrům dodává a zdůrazňuje, že přezkum

správních rozhodnutí je v systému správního soudnictví založen na přezkumu jejich zákonnosti, popřípadě též zákonnosti jim předcházejícího procesního postupu. Krajský soud se proto nemohl zabývat tím, zda bylo možno řešit předmětné pozemkové úpravy racionálně jinak.

[57] Námitky uplatněné stěžovateli v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozdělil podle jejich obsahu do dvou skupin.

[58] V prvé skupině se Nejvyšší správní soud vypořádá s námitkami, ve kterých stěžovatelé napadli rozsudek krajského soudu konkrétním tvrzením o dotčení svých práv. Jedná se o námitku stěžovatelů ohledně porušení jejich práva na spravedlivý proces, když bylo stěžovateli J. P. jako členu sboru zástupců upřeno právo účastnit se v souladu s ustanovením § 5 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (podle tehdejší právní úpravy ustanovení § 5 odst. 8 daného zákona) kontrolního dne 12. 2. 2014, když na tento kontrolní den nebyl jako zástupce sboru vůbec přizván. Dále jde o námitku stěžovatelů, podle níž v průběhu řízení rovněž nedošlo k projednání námitek a připomínek stěžovatele J. P. ze dne 5. 6. 2012 sborem zástupců, čímž došlo k porušení ustanovení § 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách a úřadech. Podle názoru stěžovatelů tedy nebylo sboru zástupců řádně umožněno vyjádřit se k námitkám a připomínkám stěžovatele pana J. P. a nebyl tak zachován zákonný postup v řízení o pozemkových úpravách, čímž byli stěžovatelé podstatným způsobem zkráceni na svých právech a došlo k narušení plánu společných řízení.

[59] Námitku, v níž stěžovatelé spatřují upření práva J. P. účastnit se kontrolního dne 12. 2. 2014, vypořádal krajský soud v bodě 42 napadeného rozsudku, když námitku neshledal důvodnou. Při svých úvahách vycházel z obsahu správního spisu a z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvého stupně, konkrétně ze skutečnosti, že úvodní jednání ve smyslu § 7 zákona o pozemkových úpravách se konalo dne 29. 3. 2010 v restauraci v Milči, kde byli přítomní účastníci seznámeni s účelem a cílem komplexní pozemkové úpravy, byl stanoven předmět úpravy i její forma. Zároveň byl podle § 5 odst. 5 až 7 téhož zákona navržen a zvolen sbor zástupců. Na první schůzce sboru zástupců konané dne 29. 3. 2010 byl ustanoven sbor zástupců, za obec Mileč byl členem sboru zástupců starosta. Stěžovatel J. P. byl členem sboru zástupců podle § 5 odst. 6 zákona, podle něhož „*členství ve sboru nesmí být odmítnuto vlastníkovi, jehož pozemky zahrnují alespoň 10 % z výměry pozemků, na kterých budou prováděny pozemkové úpravy, pokud o to požádá nejpozději v den konání volby sboru. Dalším nevoleným členem sboru je ředitel pozemkového úřadu nebo jím pověřený pracovník pozemkového úřadu a zástupce obce. Sbor zvolí ze svého středu předsedu, který svolává schůze sboru a řídí jejich jednání.*“

[60] Nejvyšší správní soud má na základě uvedeného za prokázané, že stěžovatel J. P. nebyl předsedou sboru zástupců, který je zástupcem takového sboru. Nebylo proto povinností pozemkového úřadu přizvat na kontrolní den konaný dne 12. 2. 2014 stěžovatele J. P. jako jednotlivého člena sboru zástupců, ani nebylo právem stěžovatele J. P. být z titulu člena sboru zástupců přítomen na uvedeném kontrolním dnu. V daném případě se nejedná o chybný procesní postup pozemkového úřadu, nejedná se o porušení § 9 odst. 24 zákona o pozemkových úpravách, protože podle tohoto ustanovení „*pozemkový*

úřad v průběhu řízení nejméně jednou za dvanáct měsíců svolá kontrolní den, na který přizve zástupce obce, sboru a dotčených správních úřadů, je-li jejich účast potřebná.“ Z uvedeného je tedy zřejmé, že zvolený postup daná právní úprava pozemkovému úřadu umožňovala. Stěžovatelé ani v kasační stížnosti nadto neuvedli, jak konkrétně došlo uvedeným postupem k zásahu do práv stěžovatelů. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem i s žalovaným správním orgánem námitku neshledal důvodnou, protože se o nezákonný postup nejedná a ke krácení konkrétních práv stěžovatelů v jeho důsledku nedošlo.

[61] Pokud jde o námitku, v níž stěžovatelé namítali, že v průběhu řízení rovněž nedošlo k projednání námitek a připomínek stěžovatele J. P. ze dne 5. 6. 2012 sborem zástupců, čímž došlo k porušení ustanovení § 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, protože sboru zástupců nebylo řádně umožněno vyjádřit se k námitkám a připomínkám stěžovatele pana J. P., i touto argumentací se krajský soud podrobně zabýval v odůvodnění napadeného rozsudku, konkrétně v jeho bodech 52 až 55.

[62] Podle 5 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách „*sbor spolupracuje při zpracování návrhu pozemkových úprav, posuzuje jeho jednotlivé varianty a navrhovaná opatření, vyjadřuje se k plánu společných zařízení, k podaným připomínkám v průběhu pozemkových úprav, k návrhu pozemkových úprav a spolupracuje při realizaci schválených pozemkových úprav.*

[63] Částečnou opodstatněnost této uplatněné námitce přiznal již žalovaný odvolací správní orgán, který v odůvodnění žalobou napadeného rozsudku uvedl, že „*ve spise není založen doklad o tom, že by se sbor zástupců vyjádřil k připomínkám J. P. ze dne 5. 6. 2012. Lhůta pro vyjádření se k vystavenému návrhu nebyla stanovena správně, neboť návrh byl původně vystaven od 3. 5. 2012 a třicet dnů uplynulo již 1. 6. 2012, nikoli 5. 6. 2012. Prodloužení lhůty k vystavení návrhu a přijetí i projednávání připomínek ze dne 5. 6. 2012 bylo porušením § 11 odst. 1 zákona, kde se říká, že „pozemkový úřad oznámí na úřední desce, kde je možno po dobu 30 dnů nahlédnout do zpracovaného návrhu; návrh musí být vystaven též v obci... Pozemkový úřad však stanovil lhůtu nesprávně a proto připomínky, podané poslední den, který byl 34. od data vystavení návrhu, přijal jako včas podané a projednával je. Připomínky byly projednávány bez stanoviska sboru zástupců. Projednání připomínek však nemělo za následek zásah do návrhu tak, že by se podstatným způsobem měnil návrh nového uspořádání pozemků jak J. P., tak dalších účastníků řízení a nedošlo ani k narušení plánu společných zařízení. Tento nedostatek odvolací orgán nepovažuje za důvod ke zrušení rozhodnutí, neboť zrušit na tomto základě rozhodnutí a nechat sborem zástupců vlastníků projednat připomínky, kterým stejně nelze beze zbytku vyhovět, by bylo ohrožení práv ostatních účastníků řízení, kteří jednali v dobré víře, když návrh komplexní pozemkové úpravy odsouhlasili.*“

[64] Krajský soud k uvedenému doplnil, že námitky stěžovatele ze dne 5. 6. 2012 byly svou povahou námitkami procesními, se kterými je správní orgán povinen se vypořádat až v odůvodnění rozhodnutí. Podle názoru krajského soudu se tak nejednalo o námitky, které by měly být věcně projednány sborem zástupců, ani o námitky, které by měly být věcně vypořádány zejména z hlediska naplnění podmínek podle § 2 zákona o

pozemkových úpravách. Nejvyšší správní soud se s uvedeným vypořádáním ztotožňuje. Předně je třeba uvést, že sporné připomínky stěžovatele J. P. byly přijaty jako včasně podané a jako takové byly projednány, ačkoliv zákonná třicetidenní lhůta k vystavení návrhu komplexní pozemkové úpravy a k přijetí a projednání připomínek již uplynula. Tato skutečnost sama o sobě nenasvědčuje tvrzení stěžovatelů, že bylo postupem správního orgánu zasaženo do jejich subjektivních práv. Postup správního orgánu v této věci svědčí spíše o opaku.

[65] Jak vyplývá z obsahu spisového materiálu, důvodnost komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Mileč pozemkový úřad spatřoval v opodstatněné naléhavosti a účelnosti pozemkových úprav především z důvodu prohlubujících se problémů mezi uživateli půdy a vlastníky pozemků jako důsledek pozemkových úprav provedených formou zatímního bezúplatného užívání ve smyslu § 8 odst. 10 a 11 zákona č. 284/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů a technické pomoci dle § 15 odst. 4 zákona ve znění předcházejícímu zákonu č. 503/2012 Sb. Nové uspořádání pozemků komplexní pozemkové úpravy bylo zpracováno ve smyslu § 2 zákona a podle kriterií vyhlášky č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, jak vyplývá ze změn provedených vyhláškou č. 122/2007 Sb., kterými se stanoví náležitosti návrhu pozemkových úprav a pravidla přiměřenosti kvality a výměry vyměňovaných pozemků. V průběhu zpracování návrhu nového uspořádání pozemků projektant pozemkových úprav přihlédl v rámci možností k požadavkům a připomínkám účastníků řízení. S každým vlastníkem byl návrh nového uspořádání pozemků projednán individuelně a podepsán na bilančních tabulkách, případně byl návrh nového uspořádání pozemků vlastníkovi odeslán poštou na doručenku (vlastníci, kteří se nedostavili k projednání návrhu). Nové uspořádání pozemků pro katastrální území Mileč bylo s vlastníky projednáváno od konce roku 2010. Vystavení tehdy projednaného návrhu proběhlo v souladu s § 11 odst. 1 zákona v období od 5. 10. 2011 do 4. 11. 2011 a závěrečné jednání bylo svoláno na 9. 11. 2011 do kulturního zařízení v Milči. Oznámením č. j. 1334/11/PÚ ze dne 3. 11. 2011 bylo závěrečné jednání zrušeno a to z důvodu, že byly vzneseny námitky, které nebylo možno z časových důvodů vyřešit do dne konání závěrečného jednání. Námitky byly podány vlastníky LV č. 532, 371 a 606. Došlo k následnému přepracování návrhu a novému projednání návrhu s těmi vlastníky, u kterých došlo ke změně. Následně byl nový návrh komplexní pozemkové úpravy vyložen k uplatnění námitek a to ve dnech 3. 5. 2012 až 5. 6. 2012. Bylo svoláno závěrečné jednání dne 13. 6. 2012 do kulturního zařízení v Milči.

[66] Stěžovatelé uplatnili námitky k vystavenému návrhu písemným podáním ze dne 5. 6. 2012. Následně proběhla jednání za účelem projednání nového návrhu uspořádání pozemků pro dva vlastníky nemovitostí zapsaných na LV č. 371 a 606 a to ve dnech 30. 10. 2012, 21. 11. 2012, 1. 2. 2013, 12. 6. 2013, 15. 7. 2013, 22. 7. 2013 a 6. 9. 2013. Dne 9. 10. 2013 byla těmto vlastníkům zaslána výzva podle § 9 odst. 21 zákona s lhůtou k vyjádření. Dne 16. 10. 2013 bylo podáno vyjádření k výzvě s tím, že vlastníci s návrhem nesouhlasí. Dne 15. 11. 2013 proběhlo jednání s danými vlastníky a byl projednán jejich nesouhlas. Po tomto jednání se stanovisko vlastníků i pobočky nezměnilo.

[67] Při schvalování návrhu pozemkových úprav je rozhodný nikoliv souhlas

jednotlivých vlastníků řešených pozemků, ale souhlas kvalifikované většiny těchto vlastníků. Podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách může pozemkový úřad rozhodnout o schválení návrhu pozemkových úprav pouze tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň tří čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou v pozemkových úpravách řešeny. Z toho vyplývá, že menšinový nesouhlas samotných stěžovatelů se schváleným návrhem komplexní pozemkové úpravy je v dané věci zcela nerozhodný a ve skutečnosti, že správní orgán ani krajský soud nepřihlédl v dané věci k jeho námitkám nelze spatřovat nepřípustný zásah do vlastnického práva stěžovatelů.

[68] Nejvyšší správní soud na základě uvedených skutečností k námitkám stěžovatelů provedl souhrnný náhled na pozemkové úpravy z hlediska údajů obsažených ve správním spise a přitom dospěl k tomu, že stěžovatelé v kasační stížnosti nezpochybnili závěr, že návrh splňuje podmínky dané § 11 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a bylo tak možno daný návrh vystavit k nahlédnutí a o pozemkové úpravě rozhodnout. Za situace, kdy svůj souhlas s návrhem nového uspořádání pozemků vyslovilo 87,93% vlastníků výměry půdy pozemků řešených ve smyslu ustanovení § 2 zákona v pozemkové úpravě a výměra řešených pozemků, z níž je výše uvedené procento souhlasu vypočteno činí 223 ha, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovateli namítané procesní pochybení jako důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu při porovnání s účelem a smyslem navržené komplexní pozemkové úpravy neobstojí. Stěžovatelé totiž nijak neprokázali, že by projednání jimi vznesených připomínek mělo mít za následek takový zásah do návrhu, že by se návrh nového uspořádání pozemku podstatným způsobem změnil. Pokud stěžovatelé před krajským soudem uváděli, že tímto postupem došlo k narušení plánu společných řízení, pak není zřejmé, v jakých konkrétních skutkových či právních okolnostech spatřují má toto možné a tvrzené narušení spočívat, a – jak správně poukázal krajský soud – zejména jaký vliv mělo toto procesní pochybení na výsledné řešení dané komplexní pozemkové úpravy v neprospěch stěžovatelů.

[69] Z obsahu stěžovateli uplatněných námitek není zřejmé, proč nelze daný návrh komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Mileč považovat za dostatečně stabilní uspořádání právních vztahů, které by bylo s to zaručit efektivní výkon práv, a to nejen práv vlastníka pozemků. Cílem pozemkových úprav je mj. scelit rozdrobené malé parcely, a tím zjednodušit hospodaření na nich a vyprojektovat a následně i vybudovat v řešeném území společná zařízení. Jak již bylo výše uvedeno, správní soudy přezkoumávají toliko zákonnost rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy, nemohou se však zabývat například tím, nakolik vzrostla zatíženost celkové výměry komplexní úpravou zasažených pozemků předkupním právem, zda bylo racionální navrhnout společná zařízení ve schválené podobě či nebo posouzením důvodů, pro něž nebyly stěžovatelům přiděleny jiné, například jimi požadované pozemky (rozsudek NSS č. j. 7 As 26/2007 – 278, cit. v bodě [61]). Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud nemohl ani tuto námitku shledat relevantním důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu

[70] Do druhé skupiny námitek Nejvyšší správní soud zařadil námitky, v nichž stěžovatelé určitě a srozumitelně neuvedli, jakým způsobem měly vytýkané vady zasáhnout do konkrétních práv či právem chráněných zájmů stěžovatelů. Jedná se o námitky zcela obecné. Stěžovatelé kupříkladu namítali, že nebyl dodržen postup pro

konání kontrolních dnů (svolání kontrolního dne nejméně jednou za dvanáct měsíců, když v období od 11. 8. 2011 do 12. 2. 2014, tj. v období více než třiceti měsíců se kontrolní den nekonal). Dále jde o námitku, ve které stěžovatelé namítali, že při předchozím řízení nebyl dodržen postup podle ustanovení § 5 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách pro zastupování neznámých dědiců po zemřelých vlastnících pozemků, které jsou dotčeny v řízení o pozemkových úpravách, protože došlo k závažnému procesnímu pochybení v průběhu daného řízení, když okruhu neznámých dědiců byla ustanovena opatrovníkem obec Mileč, zastoupená starostou, ještě před tím než byly pozemkovým úřadem osloveny příslušné soudy oprávněné k projednání dědictví po zemřelých vlastnících dotčených pozemků.

[71] Do druhé skupiny námitek dále patří námitka, podle níž se správní orgán dostatečně nevypořádal s námitkou stěžovatelů ohledně možného vlivu střetu zájmů těchto obcí zastoupených účastníků a zájmů obce jako vlastníka pozemků dotčených pozemkovou úpravou na konečný návrh. Patří sem i námitka stěžovatelů, podle níž měly být podle vypracovaného návrhu pozemkové úpravy církevní pozemky odděleny od ostatních pozemků, čímž by měla být zajištěna jejich dostatečná ochrana, nicméně zde je zřejmé, že pozemkovou úpravou dotčené pozemky církví, náboženských řádů a kongregací nejsou vedeny odděleně od ostatních pozemků ve vlastnictví státu, když na LV 60000 jsou vedeny pozemky ve vlastnictví státu a současně s tím i církevní pozemky.

[72] Mezi námitky ve druhé skupině lze zařadit i námitku stěžovatelů, podle níž pozemkový úřad v řízení nepředložil přepracovaný plán společných zařízení k novému vyjádření dotčeným orgánům státní správy. Před návrhem společných zařízení došlo ke schválení pozměněného návrhu nového uspořádání pozemků, kdy na jednání dne 6. 12. 2011 (na obecním úřadě v Milči) potom, co se stěžovatelé dohodli s ostatními dotčenými vlastníky pozemků na novém uspořádání pozemků, došlo k projednání odsouhlasení změny nové komunikace v lokalitě stěžovatelů, kdy tato komunikace měla být přesměrována ze směru západ-východ na směr sever-jih, ale nedošlo k předložení tohoto pozměňovacího návrhu obci Mileč, a proto nebyla tato záležitost projednána a tudíž ani nemohla být schválena obcí Mileč. K nedůvodnosti námitky stěžovatelů krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku k tomuto bodu žaloby (na straně 21 nahoře) zcela správně poukázal na skutečnost, že pozměňovací návrh stěžovatelů sice byl projednáván sborem zástupců, tato změna však nebyla odhlasována a proto ani nebylo nutné, aby byl plán společných zařízení znovu schvalován zastupitelstvem obce Mileč či dotčenými orgány státní správy.

[73] Nejvyšší správní soud zařadil do druhé skupiny kasačních námitek i námitku stěžovatelů, že v předchozích řízeních došlo k nesprávnému doručování písemností, když tato skutečnost se podstatným způsobem projevila v konečném rozhodnutí správního orgánu, když pokud by vlastníci pozemkovou úpravou dotčených pozemků měli zákonnou možnost se vyjádřit se k navrhovaným změnám, úpravám a směnám pozemků, odrazila by se tato skutečnost v konečném rozhodnutí o pozemkových úpravách, a také námitku, že v průběhu řízení nebylo všem vlastníkům pozemkovou úpravou dotčených pozemků umožněno vyjádřit se k navrhovaným změnám v rámci nového uspořádání

pozemků, když dané změny mohly podstatným způsobem ovlivnit jejich zájem vlastnit pozemek v dané lokalitě.

[74] Pokud jde o tuto druhou skupinu námitek, Nejvyšší správní soud považuje za její společný jmenovatel skutečnost, že v tomto tvrzení stěžovatelů krajský soud oprávněně žádné skutečné dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelů nespatřoval. Je tomu tak proto, že stěžovatelé se v uvedených námitkách nejenže nedovolávají dotčení svých vlastních práv, nýbrž tvrzeného dotčení formálních povinností správních orgánů. Není dostačující, jestliže žalobce namítá porušení svých práv pouze v obecné rovině, ale musí být zřejmé, do kterého jeho práva mělo být zasaženo a jakým způsobem. Nestačí tedy obecné a nic neříkající proklamace o tom, že správní řízení nebylo nestranné, že věc nebyla řádně přezkoumána, že byly porušeny základní zásady ovládající činnost správních orgánů atd. Taková tvrzení je třeba doložit. Žalobce je tedy povinen vylíčit přezkoumatelným způsobem, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen uvést svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Vylíčení skutkových okolností přitom musí být individualizovaným, a tedy od jiných skutkových okolností jednoznačně odlišitelným popisem.

[75] Nejvyšší správní soud si nedovede v rovině praktické ani v rovině rozumného uvažování představit, jak se mohou stěžovateli uváděné skutečnosti dotknout jejich konkrétních práv, když stěžovatelé způsob tohoto zásahu do svých práv blíže nespecifikovali natolik konkrétním způsobem, aby jejich dotčení bylo možno shledat a byla tak odůvodněna opodstatněnost jimi podané žaloby ve správním soudnictví. Další vlastníci pozemků, zasažených komplexní pozemkovou reformou v katastrálním území Mileč obdobné obavy zřejmě neměli, když proti rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy nebrojili odvoláním ani správní žalobou.

[76] Tyto zcela obecné námitky stěžovatelé sice konkretizovali v žalobě, doručené krajskému soudu, kde uvedli skutečnosti, o něž je opírají, ale z jejich tvrzení není zřejmé, jak byli tvrzenými vadami řízení před správními orgány či nesprávným posouzením rozhodné právní otázky rozsudkem krajského soudu zasaženi. Platí tedy, že čím je kasační námitka obecnější, tím obecněji k ní může soud přistoupit a posuzovat ji. Není naprosto na místě, aby soud za stěžovatele jakkoli spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality ty skutečnosti, které námitky kasační stížnosti snad podporují. Takovým postupem by totiž soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta stěžovatelky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publikovaný pod č. 2162/2011 ve Sbírce NSS). Zdejší soud proto pouze ve spisu ověřil, že závěry správních orgánů i krajského soudu mají oporu ve spise.

[77] Zcela závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že rozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo lze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132), nebo pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76), pokud by jeho odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107), či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS) a v některých jiných speciálních případech. Nicméně, s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit; srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72, z něhož plyne, že rozhodnutí [zde přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu] nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům správního orgánu a účastníků.

[78] 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. Právní úprava předpokládá, že je téměř nemožné docílit plného souhlasu všech vlastníků. 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 zákoně o pozemkových úpravách, neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i k jejich prospěchu byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť se sami mohou cítit poškozeni a znevýhodněni. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a ke všem vlastníkům. Nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; racionálnější hospodaření, i s ohledem na zmíněný veřejný zájem, musí být většinové (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 – 86).

[79] K obdobným závěrům dospěl i Ústavní soud v již výše citovaném nálezu

sp. zn. Pl. ÚS 34/97, podle něhož pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva krajním kriteriem ochrany jejich vlastnictví. Ústavní soud konstatoval, že pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby - ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod - striktně zajistily právo na adekvátní náhradu.

[80] Nejvyšší správní soud též odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 2001, č. j. 5 A 5/99 - 33, publikovaný jako SJS č. 801/2001, podle něhož je veřejný zájem dán kvalitativní rovinou vymezenou účelem pozemkových úprav v § 2 zákona a je nesporné, že v daném případě pozemkové úpravy sledovaly nové uspořádání vlastnických práv k pozemkům tak, aby prostorovou a funkční úpravou, popř. scelením byla zabezpečena přístupnost pozemků všech jednotlivých vlastníků a současně vytvořeny podmínky pro racionální hospodaření. Veřejný zájem pak podle zákona nachází kvantitativní odraz v tom, že pozemkové úpravy musí být provedeny (řízení zahájeno), požadují-li to vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy řešeného katastrálního území a jejich návrh může být schválen, souhlasí-li s navrhovanou úpravou vlastníci alespoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Veřejný zájem je proto zájmem takto kvantitativně vyjádřené skupiny vlastníků na kvalitativně novém prostorovém a funkčním uspořádání vlastnických vztahů k pozemkům, a to metodou zakotvenou zákonem. Kvalitativní rovina veřejného zájmu se odrazila především v praktickém provedení předmětných pozemkových úprav.

VI. Závěr a náklady řízení

[81] V posuzované věci Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovateli namítaná porušení procesních ustanovení v řízení před správními orgány nelze považovat za důvody pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji zamítl postupem podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[82] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. června 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu