

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ing. J. K.,** zastoupen JUDr. Bedri Tomáškem, advokátem se sídlem Politických vězňů 27, Kolín, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad,** se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2017, č. j. 6 A 25/2015 - 226,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad v Chrudimi (dále jen „pozemkový úřad"), rozhodnutím ze dne 6. 4. 2011, č. j. 56023/2011-MZE-130744, schválilo návrh komplexní pozemkové úpravy podle 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 účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „zákon o pozemkových úpravách"), v k. ú. Ž. C. Pozemkový úřad shledal, že na provedení pozemkových úprav existuje veřejný zájem, přičemž proces projednání návrhu nového uspořádání pozemků proběhl v souladu s platnými ustanoveními zákona a souhlas s provedením komplexních pozemkových úprav vyjádřili vlastníci 93,57 % výměry z celkové výměry pozemků zahrnutých do těchto úprav.

[2] Ústřední pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 4. 8. 2011, č. j. 113951/2011-MZE-13301, ve výroku II. zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí pozemkového úřadu.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 13. 3. 2014, č. j. 8 A 278/2011 - 98, zrušil k žalobě žalobce výrok II. rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu z důvodu nepřezkoumatelnosti. Městský soud poukázal na to, že se Ústřední pozemkový úřad dostatečně nezabýval jednotlivými žalobcovými námitkami, přičemž z jeho rozhodnutí nelze seznat, které z odvolacích námitek byly shledány relevantními a které nikoliv, a z jakých důvodů.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, č. j. SPU 419887/2014, žalobcovo odvolání zamítl a znovu potvrdil napadené rozhodnutí pozemkového úřadu. Ve svém rozhodnutí se detailně zabýval všemi odvolacími námitkami a dospěl k závěru, že proces projednávání návrhu nového uspořádání pozemků proběhl v souladu se zákonem.

II.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce opět žalobu. V žalobě zejména vyjádřil svůj nesouhlas s tím, že jeho pozemky uvedené na listu vlastnictví X a X byly zahrnuty proti jeho vůli do komplexních pozemkových úprav. Žalobce upozornil na to, že se jedná o účelové řízení, jehož cílem bylo získat jeho pozemky na stavbu, která nemá s předmětem řízení nic společného, tj. na stavbu silnice mezi dvěma obcemi. Žalobce dále namítl, že mu nebylo oznámeno zahájení odvolacího řízení a že tedy nemohl náležitě uplatňovat svá práva. Žalovaný se podle jeho názoru nedostatečně zabýval jeho námitkami a nepřihlédl k důkazům, které žalobce předložil v průběhu řízení. Žalobce též zpochybnil, že bylo oznámení o zahájení řízení o komplexních pozemkových úpravách náležitě vyvěšeno na úřední desce obce. Dále upozornil na to, že pozemky, které mu byly nabídnuty k výměně, byly nesprávně ohodnoceny, neboť se jedná o pozemky, které mají horší hospodářské využití. Poukázal též na to, že do plánu společných zařízení nebyly zapracovány připomínky Správy CHKO Železné hory.

[6] Městský soud rozsudkem ze dne 15. 6. 2017, č. j. 6 A 25/2015 - 226, žalobu zamítl, neboť shledal, že se žalovaný náležitě vypořádal se všemi žalobcovými námitkami a jeho rozhodnutí je v souladu se zákonem. Městský soud poukázal na zvláštní charakter řízení o komplexních pozemkových úpravách, upozornil, že návrh na schválení pozemkových úprav byl náležitě projednán a schválen na jednání zastupitelstva obce Žlebské Chvalovice dne 29. 12. 2010, přičemž i Správa CHKO Železné hory ve svém vyjádření uvedla, že v průběhu zpracování plánu společných zařízení došlo k zapracování jejích připomínek. Dále konstatoval, že zákon nestanoví, že jednotlivým vlastníkům musí být navrženy pozemky zcela totožné kvality, jako byly pozemky původní, ale dbá na to, aby výsledná změna ve svém celku nepředstavovala výrazné zhoršení kvality zejména co do ceny, výměry a vzdálenosti. Těmto podmínkám pozemkový úřad dostál, přičemž splnil i všechny procesní povinnosti, včetně vyvěšení veřejné vyhlášky o zahájení řízení o pozemkových úpravách na úřední desce. Dále městský soud vyzdvihl, že byla v průběhu řízení o pozemkových úpravách respektována žalobcova práva účastnit se vypracování návrhu a jeho projednávání, pozemkový úřad s ním komunikoval a reagoval na jeho

námitky. Městský soud dále upozornil na to, že odvolání proti rozhodnutí pozemkového úřadu žalobce platně podal, tudíž neobstojí jeho námitka, že došlo k porušení jeho práv tím, že nebyl informován o zahájení řízení o odvolání. Závěrem městský soud poukázal na to, že pro schválení komplexních pozemkových úprav není nutný stoprocentní souhlas všech vlastníků pozemků v obvodu pozemkových úprav, ale postačí souhlas kvalifikované většiny, čehož bylo dosaženo. Zároveň se podle názoru městského soudu žalovaný dostatečně zabýval kritérii náhradních pozemků podle § 10 zákona o pozemkových úpravách, přičemž ze srovnání původní a nové výměry pozemků, jejich ceny a vzdálenosti vyplývá, že v případě žalobce byla zákonem stanovená kritéria dodržena. Městský soud shledal, že znalecký posudek předložený žalobcem není k doplnění dokazování potřebný, neboť pozemkový úřad měl dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav a návrh těchto úprav byl zpracován osobou způsobilou, přičemž žalobcovo tvrzení, že návrh zpracovala jiná osoba, nebylo nijak prokázáno.

III.

[7] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel předně ve své obsáhlé a argumentačně se v různých bodech opakující kasační stížnosti uvedl, že se městský soud nevypořádal se žalobními námitkami ani s navrženými důkazy a své závěry nedostatečně odůvodnil, když z nich není zřejmé, z jakých důvodů považuje žalobní námitky a důkazy za liché či mylné. Tím došlo k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Odůvodnění napadeného rozhodnutí navíc nemá oporu ve spisu. Stěžovatel poukázal na to, že se městský soud nijak nevypořádal s jím předloženým znaleckým posudkem a dalšími listinami, které v průběhu řízení předkládal, a jeho závěry jsou mylné a hlavně neodborné. Zdůraznil, že žalovaný neměl žádné výhrady k předloženému znaleckému posudku, navíc vyjádření k žalobě předložil žalovaný až po lhůtě vymezené městským soudem, tudíž k němu soud neměl vůbec přihlížet a měl vyhovět stěžovatelově žalobě.

[9] Podle stěžovatelova názoru bylo rozhodnutí pozemkového úřadu a následně i žalovaného přijato v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu, která stanoví, že vlastníci pozemků, na něž by se vztahoval § 3 zákona o pozemkových úpravách, mají reálnou možnost nedat souhlas k zahrnutí takových pozemků do obvodu pozemkové úpravy. Stěžovatel zdůraznil, že on souhlas k zahrnutí svých pozemků do pozemkových úprav nedal, tudíž neměly být do obvodu pozemkových úprav vůbec zařazeny.

[10] Stěžovatel namítl účelovost řízení o pozemkových úpravách, neboť skutečným cílem bylo získání pozemků pro stavbu komunikace označené v plánu společných zařízení jako polní cesta HC1 a koncovým majitelem vyměněných pozemků bude pravděpodobně Pardubický kraj. Pokud nabude rozhodnutí pozemkového úřadu právní moci, bude stavba silnice probíhat i na stěžovatelových pozemcích (parc. č. X). Stěžovatel dále nesouhlasil s plánem společných zařízení a poukázal na předložený znalecký posudek týkající se předmětné cesty s tím, že se podle jeho názoru nemá jednat o pouhou polní cestu, ale o stavbu pozemní komunikace – silnici II. nebo III. třídy.

[11] Stěžovatel dále zdůraznil, že nebylo v rámci řízení před městským soudem provedeno dokazování, čímž mu bylo odepřeno právo na spravedlivý proces. Zároveň stěžovatel poukázal na procesní pochybení pozemkového úřadu, když jej neseznámil s podklady pro rozhodnutí, nezahájil platně řízení o pozemkových úpravách a nezískal souhlas správních orgánů pro plán společných zařízení ani souhlas všech dotčených vlastníků.

[12] Stěžovatel taktéž poukázal na paralelu mezi řízením o komplexních pozemkových úpravách a vyvlastněním, odkázal na mediálně známé případy týkající se výkupu pozemku pro dostavbu dálnice D 11 u Hradce Králové s tím, že nevidí žádný důvod, proč by v jeho případě měly platit jiné podmínky.

[13] Co se týče konkrétních kritérií vyměněných pozemků, poukázal stěžovatel v kasační stížnosti na nepřístupnost vyměněného pozemku – lesa a na nemožnost racionálně hospodařit na vyměněných pozemcích.

IV.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že stěžovatel podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost již dne 16. 6. 2016, tedy ještě předtím, než městský soud vůbec vyhotovil písemné vyhotovení rozsudku a zaslal je dne 17. 9. 2017 stěžovateli, tedy než nabylo právní moci. Další, tentokrát již podrobně odůvodněné, podání směřující proti tomuto rozsudku městského soudu pak stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu právě dne 17. 9. 2017. Nejvyšší správní soud stejně jako Ústavní soud zastává názor, že základní role soudu je zajistit jednotlivci právo na spravedlivý proces a dbát na to, aby nedošlo k odmítnutí spravedlnosti (denegatio iustitiae). K této otázce se ve vztahu ke správnímu soudnictví vyjádřil Ústavní soud tak, že správní soud musí vždy vycházet z obsahu a smyslu návrhu, který je mu předkládán (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2001, sp. zn. IV. ÚS 460/2000, č. 148/2001 Sb. ÚS, sv. 24). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také odmítá přepjatý formalismus (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud by v nynější situaci pokládal za formalismus, pokud by podání ze dne 16. 6. 2017, označené jako „kasační stížnost“, které stěžovatel sepsal a soudu doručil ještě před tím, než napadený rozsudek nabyl právní moci, pokládal za předčasnou kasační stížnost a rozhodoval o ní samostatně. Namísto toho se Nejvyšší správní soud souhrnně zabýval všemi stěžovatelovými podáními, včetně tohoto prvního podání ze dne 16. 6. 2017, směřujícími vůči napadenému rozsudku městského soudu,

přičemž pozdější podání považoval za doplnění kasační stížnosti. Jejich pohledem pak přezkoumal napadený rozsudek městského soudu.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně pro nedostatek důvodů a nevypořádání stěžovatelových námitek. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy, *„[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“*, a to zejména tehdy *„jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů bude dána rovněž tehdy, *„opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS).

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že se městský soud nevypořádal s některými jeho žalobními námitkami a nezabýval se všemi jeho podáními. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí však není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Dle názoru Ústavního soudu *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Podobně k obsahu odůvodnění přistupuje též judikatura Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudky ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Afs 27/2017 - 39, ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Azs 217/2017 - 20, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, či ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30. Městský soud se sice v napadeném rozsudku podrobně nevypořádal s každým jednotlivým argumentem, který stěžovatel v řízení před městským soudem vznesl, avšak na stěžovatelovu žalobu reagoval zcela v intencích výše uvedené judikatury Ústavního soudu vlastní ucelenou argumentací, která stěžovateli poskytla odpověď na všechny žalobní námitky. Vzhledem ke koncepci žaloby, v níž stěžovatel na 28 stranách a za užití značného množství odkazů na přílohy k žalobě a na správní spis vznášel proti napadenému rozhodnutí celou řadu mnohdy opakujících se výhrad, pokládá Nejvyšší správní soud tento postup městského soudu za nanejvýš vhodný. Pochybení nelze spatřovat ani v tom, že městský soud zohlednil vyjádření žalovaného k žalobě. Byť jej žalovaný zaslal několik dní po lhůtě určené městským soudem v jeho výzvě ze dne 11. 2. 2015, je třeba zdůraznit, že jde o lhůtu pořádkovou, takže k vyjádření lze přihlédnout i tehdy, pokud je zasláno po uplynutí této lhůty. Kromě toho je vhodné poznamenat, že zcela podrobnou argumentaci a reakci na každou ze 41 stěžovatelových odvolacích námitek předložil již žalovaný ve svém obsáhlém

rozhodnutí ze dne 4. 12. 2014, č. j. SPU 419887/2014. Z podané žaloby i z kasační stížnosti je zjevné, že z velké části obsahuje totožné námitky, jako byly námitky odvolací, navíc námitky, které se částečně překrývají, přičemž argumentace městského soudu je natolik ucelená, že z ní jednoznačně vyplývá, z jakých skutečností soud vycházel a jak věc právně posoudil. Pokud městský soud žalobě nevyhověl, neznamená to, že se věcí dostatečně nezabýval. Otázku dostatečného vypořádání s podstatou věci nelze odvíjet od toho, zda bylo žalobě vyhověno, či nikoliv. Sama okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nepředstavuje bez dalšího porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11). Napadený rozsudek je tedy bez jakýchkoliv pochybností přezkoumatelný.

[20] Nejvyšší správní soud dále posuzoval napadený rozsudek a řízení, které předcházelo jeho vydání, z hlediska kasačních námitek, kterými stěžovatel reagoval na postup a odůvodnění rozsudku městského soudu.

[21] Podle § 2 zákona o pozemkových úpravách se pozemkovými úpravami ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako nezbytný podklad pro územní plánování.

[22] Podle § 3 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách jsou předmětem pozemkových úprav všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim.

[23] Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách pak stanoví, ve kterých případech lze pozemky řešit v pozemkových úpravách pouze se souhlasem vlastníka. V uvedeném ustanovení je zakotveno, že pozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních předpisů lze řešit v pozemkových úpravách jen se souhlasem jejich vlastníka a příslušného správního úřadu. Pozemky zastavěné stavbou, která není ve vlastnictví státu, pozemky funkčně související s touto stavbou včetně přístupové cesty, zahrady, pozemky v zastavěném území, pozemky v zastavitelných plochách a pozemky, na nichž se nacházejí hřbitovy, lze řešit v pozemkových úpravách jen se souhlasem jejich vlastníka. Pokud se vlastníci ve lhůtě stanovené pozemkovým úřadem nevyjádří, má se za to, že s řešením v pozemkových úpravách souhlasí.

[24] Podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách rozhodne pozemkový úřad o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň 3/4 výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu § 2 v pozemkových úpravách. Váha hlasu podílového spoluvlastníka odpovídá jeho podílu na celkové výměře pozemků.

[25] Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách navrhne pozemkový úřad vlastníkům pozemků nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a podle možností i druhem pozemku. Porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky se provádí celkem za všechny pozemky vlastníka řešené v pozemkových úpravách.

[26] Podle § 10 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách je cena přiměřená, pokud není ve srovnání s původní cenou vyšší nebo nižší o více než 4 %. Překročení kritéria ve prospěch vlastníka je možné jen za předpokladu, že vlastník souhlasí s uhrazením rozdílu ceny přesahující toto kritérium; k přijetí částky, stanovení její výše a lhůty k zaplacení je příslušný pozemkový úřad.

[27] Podle § 10 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách jsou nově navrhované pozemky v přiměřené výměře, pokud rozdíl výměry původních a navrhovaných pozemků nepřesahuje 10 % výměry původních pozemků. A podle odst. 4 téhož ustanovení jsou nově navrhované pozemky v přiměřené vzdálenosti, pokud rozdíl ve vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků není vyšší nebo nižší než 20 %. Vzdálenost se stanoví jako vážený aritmetický průměr vzdáleností jednotlivých pozemků měřených vzdušnou čarou od původní zemědělské usedlosti. Podle odst. 5 téhož ustanovení lze provést snížení nebo zvýšení ceny, výměry a vzdálenosti nově navrhovaných pozemků oproti původním pozemkům nad rámec stanovených kritérií přiměřenosti jen se souhlasem vlastníka.

[28] Nejvyšší správní soud považuje 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 pozemků 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, č. j. 6 A 185/2002 - 86).

[29] K otázce veřejného zájmu a omezení vlastnického práva v souvislosti s pozemkovými úpravami konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, publikovaném pod č. 152/1998 Sb. (který ostatně cituje v kasační stížnosti i stěžovatel), že pozemkové úpravy nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění; ve své podstatě se totiž jedná o hromadnou dobrovolnou směnu dotčených pozemků. Dále nicméně uvedl, že se jedná o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že je při jeho realizaci 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. Ústavní soud konstatoval, že *„čl. 11 Listiny na ústavně právní úrovni*

zaručuje vlastnické právo, tj. právně zabezpečuje, že každý může být vlastníkem a nikdo ve svém vlastnictví nesmí být diskriminován ve vztahu k jiným vlastníkům, jak již Ústavní soud konstatoval v usnesení ve věci sp. zn. II. ÚS 249/95. Tento princip napadená ustanovení [starého zákona České národní rady č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech – pozn. Nejvyššího správního soudu] *neporušují. Čl. 11odst. 1 totiž neobsahuje generální klauzuli omezení vlastnického práva zákonem, proto na něj navazují další odstavce reglementující taxativně možnosti omezení. Mezi ně patří podmínky pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4). Z výše formulovaných důvodů nelze přisvědčit navrhovatelům, že zásahy do vlastnického práva postrádají veřejný zájem. Naopak důsledky dlouhodobě neřešených vztahů a jejich poměrně vysoká četnost neumožňují dokončení pozemkových úprav. Přitom je nepochybně evidentní, že pozemkové úpravy jsou determinovány souborem veřejných zájmů, z nichž je dominujícím zájem na dalším rozvoji zemědělské výroby při respektování odůvodněných ekologických požadavků.*“ Z této judikatury vychází také rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 31/2010 - 117, či rozsudek ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86.

[30] Z vlastního procesu schvalování návrhu pozemkových úprav plyne, že je podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách rozhodující souhlas s navrženými pozemkovými úpravami ze strany vlastníků, kteří představují alespoň 3/4 výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Nejvyšší správní soud podotýká, že za těchto podmínek jsou i nesouhlasící vlastníci povinni respektovat názor většiny. V rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 - 49, Nejvyšší správní soud stanovil, že „*vlastníkům v menšině tak nezbývá než provedení pozemkových úprav respektovat. To jednak proto, že souhlas dali vlastníci představující požadovanou většinu výměry zahrnutých pozemků, ale jednak také s ohledem na veřejný zájem na provedení pozemkových úprav. Především však také proto, že by podle požadavků přiměřenosti, vyjádřených v § 10 zákona o pozemkových úpravách, neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i v jejich prospěch byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť sami se mohou cítit poškozeni a znevýhodněni. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též vzhledem k celku a ke všem vlastníkům.*“

[31] Městský soud vycházel z ustálené judikatury správních soudů, podle které není smyslem pozemkových úprav vyhovět všem dílčím požadavkům jednotlivých vlastníků pozemků v dotčeném území, nýbrž přijmout pokud možno optimální řešení odpovídající cíli vyjádřenému v § 2 zákona o pozemkových úpravách. Co je optimálním řešením, ale nepřísluší správním soudům posuzovat. Předmětem přezkumu rozhodnutí o pozemkových úpravách může být pouze posouzení, zda byl výsledek uspořádání pozemků v dotčeném území dosažen postupem stanoveným zákonem a zda ve vztahu k jednotlivým vlastníkům byla dodržena zákonná kritéria vyjádřená v § 10 zákona o pozemkových úpravách. Nesouhlas některých vlastníků nepodložený konkrétním porušením zákonných požadavků, nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí a nemůže vést k jeho zrušení správním soudem (srov. 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, ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 As 99/2010 - 79, či ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 28/2016 - 54).

[32] Stěžovatelově hlavní námitce o absenci jeho souhlasu a tudíž nemožnosti zařazení jeho pozemků do komplexních pozemkových úprav proto Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět, neboť v daném případě byly splněny podmínky pro rozhodování i proti vůli vlastníků menšiny pozemků, včetně stěžovatele. Výjimkou by byla situace, kdy by se v rámci komplexních pozemkových úprav rozhodovalo o pozemcích spadajících pod § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, tedy o pozemcích, u kterých musí být souhlas vlastníka pro jejich zařazení do komplexních pozemkových úprav. Ze spisu však vyplývá, že takové pozemky byly na základě stěžovatelova vyjádření z komplexních pozemkových úprav vyňaty. Stěžovatel ostatně v kasační stížnosti ani v řízení o pozemkových úpravách netvrdil a neprokazoval, že by se i u projednávaných pozemků mělo jednat o pozemky spadající pod § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách. V tomto směru tedy nebylo žádné takové pochybení zjištěno. Jelikož stěžovatelovy pozemky dotčené komplexní pozemkovou úpravou nespadají do žádné ze skupin předvídaných v § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, nebyl jeho souhlas pro zařazení těchto pozemků do komplexních pozemkových úprav nutný.

[33] Stěžovatel dále uvedl, že je rozhodnutí žalovaného i městského soudu v rozporu s judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, na který stěžovatel poukazuje, byl zmíněn výše a schvaluje postup přijatý žalovaným i městským soudem. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 980/13, který se týká směnečného práva, nelze na projednávanou věc vztáhnout. Ačkoliv v něm Ústavní soud poukazuje na to, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti, není z kasační stížnosti zřejmé, v čem by měl tento formalistický přístup v nyní posuzované věci spočívat. Nejvyššímu správnímu soudu není ani na základě kasační stížnosti zřejmé, z jakých důvodů by se měl na projednávanou věc vztahovat nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 týkající se tzv. slovenských důchodů.

[34] Ani judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou stěžovatel v kasační stížnosti pouze označuje, není s výše uvedenou argumentací v rozporu.

[35] Ke stěžovatelově námitce týkající se cesty označené v plánu společných zařízení jako HC1, jíž se věnuje kapitola 8 plánu společných zařízení, Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem uvádí, že stěžovatel sice může nesouhlasit se zařazením svých pozemků do komplexních pozemkových úprav i z důvodu nesouhlasu s plánovanou přestavbou silnice, která zasáhne jeho původní pozemky, ale následně po odsouhlasení návrhu potřebnou většinou nemůže mít takový druh námitek na zákonnost rozhodnutí vliv. Je namístě též upozornit na veřejný zájem na přestavbě silnice, neboť takovou úpravou bude silnice opět sjízdná (v minulosti sjízdnost komplikovalo její vedení přes vodoteč), a díky tomu budou pozemky u ní ležící mnohem lépe zpřístupněné. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel již dříve žalobou napadl rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 7. 2005, č. j. 1491/2005/DOP-136, kterým byla povolena stavba rekonstrukce silnice I/2 v k. ú. Nové Dvory, tudíž si je vědom svých procesních možností, jak se bránit v rámci stavebního řízení rekonstrukci či rozšiřování silnice. Zároveň je třeba poukázat na to, že po provedených pozemkových úpravách nebudou vyměněné stěžovatelovy pozemky nijak dotčeny rekonstrukcí silnice.

[36] Nelze přisvědčit ani námitce, že se k návrhu komplexních pozemkových úprav nevyjádřily správní orgány, jejichž stanovisko zákon vyžaduje. Ze spisu vyplývá, že se k návrhu vyjádřila (mimo jiné) také Správa CHKO Železné hory dopisem ze dne 6. 12. 2010, ve kterém uvedla, že došlo k zapracování jejích připomínek a že s plánem společných zařízení souhlasí. Jelikož stěžovatel nijak neupřesnil, které další orgány se k návrhu neměly vyjádřit, Nejvyšší správní soud se jeho námitkou dále nezabýval.

[37] Obecně též platí, že nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení, neopírá-li se o tvrzené porušení zákonných požadavků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 - 278, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 - 49).

[38] Stěžovatel brojil také proti nesplnění konkrétních kritérií u jeho vyměněných pozemků. Podle § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách vlastníkům pozemků navrhne pozemkový úřad nové pozemky tak, aby odpovídaly jejich původním pozemkům přiměřeně cenou, výměrou, vzdáleností a podle možností i druhem pozemku. Porovnání ceny, výměry a vzdálenosti navrhovaných pozemků s původními pozemky se provádí celkem za všechny pozemky vlastníka řešené v pozemkových úpravách. Podrobnější podmínky pro stanovení nových pozemků obsahují výše shrnuté odst. 2 až 5 téhož ustanovení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se těmito kritérii podrobně zabýval žalovaný, přezkoumal je také městský soud a i Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným dospěl k závěru o jejich přiměřenosti, když je výměra stěžovatelových nově uspořádaných pozemků pro pozemky uvedené na listu vlastnictví č. X o 0,02 % menší, cena o 1,47 % vyšší a vzdálenost menší o 0,50 %, a pro pozemky uvedené na listu vlastnictví č. X je výměra stejná, cena vyšší o 1,95 % a vzdálenost větší o 34 m. Stěžovatel ani netvrdí, že by v kontextu všech jeho řešených pozemků byla tato bilance jiná. Nelze proto vyhovět ani této jeho námitce.

[39] Ani stěžovatelova námitka týkající se nepřístupnosti pozemků, zejména lesa, neodpovídá skutečnosti. Lesní pozemek parc. č. X je přístupný přes nově navržené pozemky č. X, přičemž u ostatních pozemků stěžovatel neuvedl další podrobnosti.

[40] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stěžovatelovými námitkami týkajícími se řízení před městským soudem. Stěžovatel předně uváděl, že v rámci ústního jednání neproběhlo dokazování, z jeho argumentace ale zejména vyplývá nesouhlas s tím, že se městský soud nezabýval jím předloženým znaleckým posudkem.

[41] Z ustanovení § 77 odst. 2 věta první s. ř. s. vyplývá možnost soudu zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud tedy může dokazováním upřesnit skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, nebo zjistit jiný skutkový stav, který je podkladem pro jeho rozhodnutí. Takový postup ale zůstává pouze možností a je namístě ho využít v případě, že správní spis neobsahuje všechny relevantní důkazy pro rozhodnutí ve věci. Tak tomu ale v projednávané věci nebylo, neboť městský soud dospěl k oprávněnému závěru, že všechny otázky faktické povahy (např. druhy stěžovatelových

pozemků, průběh řízení o komplexních pozemkových úpravách, atd.) byly jednoznačně prokázány listinami obsaženými ve správním spisu.

[42] K otázce dokazování v řízení před městským soudem lze uvést, že ze skutečnosti, zda soud prováděl či neprováděl při ústním jednání dokazování, nelze cokoliv vyvozovat ve vztahu k posouzení, zda se zabýval obsahem správního spisu. Listinami založenými ve správním spise se v soudním řízení správním důkazy neprovádějí. Postup, kterým soud v řízení o žalobě ve správním soudnictví na základě údajů obsažených ve správním spisu ověřuje skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Kromě toho stěžovatel ani v průběhu ústního jednání o provedení důkazů nepožádal. Nejvyšší správní soud proto neshledává ani tuto stěžovatelovu námitku důvodnou.

[43] Pro přezkoumání zákonnosti vydaného rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách není ani relevantní, o jakou cestu či silnici označenou jako HC1 v plánu společných zařízení se má jednat, a proto městský soud nepochybil, pokud se předloženým znaleckým posudkem nezabýval. Taková námitka by byla relevantní pouze v případě, kdy by se rekonstrukce silnice týkala stěžovatelových pozemků, které bude vlastnit po komplexních pozemkových úpravách.

[44] Protože Nejvyšší správní soud neshledal na postupu správních orgánů ani městského soudu žádnou nezákonnost, stěžovatelovu kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[45] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu