

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **T. H.,** zast. JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský pozemkový úřad pro Královéhradecký kraj - Pobočka Trutnov,** se sídlem Horská 5, Trutnov, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. SPU 504162/2015, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. SPU 295395/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 1. 2017, č. j. 30 A 10/2016 – 92,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta výrokem I. jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. SPU 504162/2015. Výrokem II. byla odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2015, č. j. SPU 295395/2015 (dále jen „rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ“). Výrokem III. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. SPU 504162/2015 bylo rozhodnuto dle § 11 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemkových úpravách"), výrokem 1. o výměně nebo přechodu vlastnických práv k pozemkům tak, jak je uvedeno v Příloze 1. tohoto rozhodnutí, výrokem 2. o zřízení nebo zrušení věcných břemen či jiných práv k pozemkům blíže specifikovaných v tomto výroku a výrokem 3. o určení výše úhrady a lhůty podle § 10 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách účastníků blíže specifikovaných v tomto výroku (dále jen „rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách").

[3] Rozhodnutím o schválení návrhu KPÚ bylo dle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách rozhodnuto, že návrh komplexních pozemkových úprav v k. ú. K. a navazujících částech sousedícího k. ú. K. a k. ú. N., vypracovaný zhotovitelem - Sdružení firem Geodézie Východní Čechy spol. s r. o., J. Purkyně 1174, 500 02 Hradec Králové (reprezentant sdružení) a Agroprojekce Litomyšl, spol. s r. o., Rokycanova 114/IV, 566 01 Vysoké Mýto pod číslem zakázky 052 60-12, panem J. Š., DiS., který je osobou úředně oprávněnou k projektování pozemkových úprav, se schvaluje.

[4] Předmětem sporu jsou zejména otázky, zda se krajský soud dostatečně vypořádal se základní argumentací stěžovatele a zda správně posoudil otázku ocenění pozemku p. č. X, k. ú. K.

[5] Krajský soud se každou ze žalobních námitek mohl zabývat pouze v míře obecnosti odpovídající míře obecnosti vznesené námitky. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Obsah a kvalita žaloby předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, event. rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Žaloba obsahovala dvě žalobní námitky, přičemž druhá námitka byla dle soudu vymezena stručně a nekonkrétně (k tomu v podrobnostech níže).

[6] V prvním žalobním důvodu stěžovatel uvedl, že mu nebylo doručeno rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ, v důsledku toho nenabylo právní moci a nemohlo být ani podkladem pro vydání rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Této námitce krajský soud nepřisvědčil. Ostatně ani stěžovatel na ni ve své replice k vyjádření žalovaného, ani při jednání soudu, již důraz nekladl. Z vyjádření žalovaného bylo zřejmé, jak bylo doručeno rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ. Ze správního spisu soud zjistil, že se tato tvrzení žalovaného zakládají na pravdě a v tomto způsobu doručování neshledal žádné pochybení. Přisvědčil závěru žalovaného, že k doručení rozhodnutí došlo fikcí uplynutím úložní doby. Krajský soud nepovažoval za nutné podrobněji se této otázce věnovat, protože za podstatnou považoval jinou skutečnost.

[7] V soudním řízení bylo nepochybně prokázáno, a potvrdil to i stěžovatel při jednání soudu, že byl s obsahem rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ seznámen nejpozději v polovině října 2015. Jak plyne z obsahu spisu a potvrdili to i účastníci, zástupce

stěžovatele požádal žalovaného o zaslání rozhodnutí dne 15. 10. 2015, ten mu následující den vyhověl. Stejně tak při osobním jednání dne 19. 10. 2015 v sídle žalovaného za osobní účasti stěžovatele mu byly předloženy všechny požadované materiály. Přestože tedy nejpozději v tuto dobu byl s obsahem uvedeného rozhodnutí seznámen, nepodal proti němu ve lhůtě řádný opravný prostředek. Dlužno podotknout, že žalovaný se před vydáním rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách z opatrnosti dotazoval stěžovatele, zda z jeho strany budou proti rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ činěny právní kroky. Teprve po oznámení, že tomu tak nebude (a po uplynutí lhůty pro podání odvolání), přistoupil k vydání rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

[8] Krajský soud odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, č. 1838/2009 Sb. NSS, které přestože se týkalo opomenutého účastníka ve vztahu ke správnímu řádu z roku 1967, bylo v řadě jeho právních závěrů aplikovatelné na projednávaný případ. Je-li účastník řízení opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně doručeno. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Krajský soud měl za prokázané, že stěžovatel se s obsahem rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ seznámil v úplnosti v rozmezí 16. 10. až 19. 10. 2015. Nejpozději od tohoto okamžiku mohl podat proti němu odvolání, které nepodal. Pokud tedy rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách vydal žalovaný dne 14. 12. 2015, učinil tak v době, kdy rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ bylo již nepochybně v právní moci. Vydání rozhodnutí tedy nebránila žádná zákonná překážka (srov. § 11 odst. 8 a odst. 9 zákona o pozemkových úpravách).

[9] Úvodní poznámky krajského soudu ohledně obecnosti žalobních tvrzení směřovaly k druhé námitce. V žalobě stěžovatel pouze namítal, že rozhodnutím dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách dochází k jeho vyvlastnění a že dotčené pozemky jsou klíčové pro rozvoj jeho podnikatelských aktivit a členů jeho rodiny. V replice doručené soudu po uplynutí lhůty pro podání žaloby, přišel s tvrzením, že část pozemku p. č. X, k. ú. K., který se stal předmětem výroku I. rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, má fakticky několikanásobně vyšší cenu, než s jakou žalovaný pracoval v průběhu komplexních pozemkových úprav, tedy že došlo k porušení kritérií přiměřenosti dle § 10 odst. 2 shora citovaného zákona. Soud nahlížel na tato tvrzení obsažená v replice nikoli jako na nové žalobní důvody, ale jako na podrobnější specifikaci původní žalobní námitky. V ní sice stěžovatel namítal, že mu byly pozemky vyvlastněny, přičemž o tomto právním institutu již v replice nehovořil. Z obsahu žaloby lze vydedukovat, že stěžovatel brojil proti zásahu do svého vlastnického práva. A to byla i podstata upřesnění jeho námitky v replice. V ní již sice neargumentoval vyvlastněním, ale na zásahu do vlastnického práva setrval a to z důvodu, který v replice podrobně specifikoval.

[10] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, jak jsou pozemky řešené v rámci pozemkových úprav oceňovány. Otázka ocenění těchto pozemků je totiž otázkou

významnou, která se prolíná v podstatě celým řízením o schválení návrhu KPÚ. Její řešení začíná fakticky již před zahájením tohoto řízení. Dle § 5 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, ve znění účinném pro projednávanou věc, se ještě před zahájením daného řízení provádí podrobný průzkum terénu, jehož cílem je mimo jiné zjištění skutečného stavu využívání území z hlediska zemědělské výroby, ochrany půdy, ochrany přírody a krajiny. Při podrobném průzkumu se zjišťuje nesoulad mezi skutečností v terénu a stavem evidovaným v katastru nemovitostí a v návaznosti na to se vypracovávají podklady pro možné změny druhů pozemků v rámci řízení o pozemkových úpravách. Po zahájení řízení pak dle § 11 odst. 1 uvedené vyhlášky je zjištěný nesoulad mezi skutečností v terénu a stavem evidovaným v katastru nemovitostí důvodem pro svolání jednání dotčených orgánů státní správy, na němž se posuzuje možnost změny druhů pozemků. Do soupisu nároků se uvedou skutečnosti dle výsledků tohoto jednání. Zákon o pozemkových úpravách, resp. i jeho prováděcí předpis, dbá na to, aby se ohledně pozemků zařazených do pozemkových úprav vycházelo nikoliv mechanicky ze stavu uvedeného v katastru nemovitostí, a to včetně druhu pozemků, ale aby se vycházelo ze skutečného stavu pozemků dle reality.

[11] Tato skutečnost má zásadní význam pro ocenění pozemků, pro které je druh pozemku naprosto zásadním faktorem. Ocenění pozemků, tedy potažmo ocenění nároků vlastníků těchto pozemků, které jsou předmětem KPÚ, řeší § 8 zákona o pozemkových úpravách. Ten v odst. 3 stanoví, že v řízení o pozemkových úpravách se pro oceňování použije právní předpis platný ke dni vyložení soupisu nároků podle odst. 1. Je na pozemkovém úřadu, zda ocenění provede sám nebo tím pověří zpracovatele pozemkových úprav nebo znalce. Oním oceňovacím předpisem je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o oceňování majetku“).

[12] Krajský soud z rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách z Přílohy č. 1 týkající se vlastnického listu stěžovatele zjistil, že byl původně vlastníkem lesního pozemku p. č. X, k. ú. K. (žalovaný při jednání soudu o tomto pozemku hovořil jako o zemědělském; tato nepřesnost ale neměla žádnou relevanci, jelikož závěry by byly stejné, i kdyby se o pozemek zemědělský skutečně jednalo). Stěžovatel byl též vlastníkem pozemku p. č. X a pozemků vedených v pozemkovém katastru. Těm se krajský soud nevěnoval, protože stěžovatel rozporoval zjištěnou cenu pouze u p. č. X, resp. u části, kterou odhadoval na 500 m^2. Pod ním se mělo nacházet ložisko nerostu, které jeho cenu navyšovalo. Při jednání bylo spolehlivě objasněno, že žalobní tvrzení se týkalo p. č. X. Z Přílohy č. 1 plyne, že za tyto pozemky stěžovatel obdržel pozemky p. č. X a p. č. X, k. ú. K.

[13] Pozemek p. č. X měl vstupovat do pozemkových úprav jako lesní pozemek. V průběhu řízení o schválení návrhu KPÚ ani stěžovatel, ani nikdo jiný, nezpochybnil, že by skutečný stav pozemku byl s tímto údajem v rozporu. Dle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o oceňování majetku se za lesní pozemky považují lesní pozemky evidované v katastru nemovitostí a zalesněné nelesní pozemky. Ty se oceňují postupem dle § 12 tohoto zákona. Bylo prokázáno, že pokud byl dotčený pozemek evidován jako pozemek lesní, není tato skutečnost v rozporu s jeho faktickým stavem v terénu. Z dokladů předložených stěžovatelem (zejm. z leteckého snímku dané lokality s vyznačením daného pozemku a

vyznačením dobývacího prostoru lomu V.) plyne, že v současné době (resp. v době realizace pozemkových úprav) pozemek p. č. X do prostoru nerostných surovin v dané lokalitě (resp. do dobývacího prostoru lomu V.) nezasahuje. Tento fakt opakovaně potvrzoval stěžovatel, který argumentoval tím, že v současné době pozemek součástí dobývacího prostoru není, ale že je vysoce pravděpodobné, že se tak v budoucnu stane. Neexistuje důvod, pro který by mělo být na daný pozemek v době přípravy návrhu KPÚ nahlíženo jinak, než jako na pozemek lesní.

[14] V takovém případě bylo nutno při stanovení ceny postupovat způsobem, jaký pro oceňování lesních pozemků stanoví zákon o oceňování majetku. Tento postup stěžovatel nezpochybnil, pouze uvedl, že nebylo zohledněno ložisko nerostu, které se má pod pozemkem nacházet. Tento aspekt ovšem zákon o oceňování majetku (§ 12), resp. vyhláška č. 441/2013 Sb., která jej provádí (§ 7), zohlednit neumožňuje. Jinak by tomu bylo, pokud by pozemek byl veden jako tzv. jiný pozemek dle § 9 odst. 1 písm. d) zákona o oceňování majetku (v souvislosti s tím srov. např. 9 vyhlášky č. 441/2013 Sb.). Tak tomu ovšem po právu nebylo a není.

[15] Touto problematikou se krajský soud zabýval podrobně proto, aby odůvodnil svůj závěr, že na způsobu oceňování pozemků, které byly předmětem KPÚ, neshledal nic protizákonného, ani tuto právní úpravu nepovažoval za rozpornou s ústavním pořádkem, např. s čl. 11 nebo čl. 26 Listiny základních práv a svobod, které v souvislosti s žalobními tvrzeními nejspíše přicházely v úvahu. U pozemků spadajících do KPÚ je možné zohlednit skutečný stav pozemků v terénu, jedná se o jeden z úkolů KPÚ. Pozemkové úřady v otázce druhu pozemků, potažmo při oceňování pozemků, nevycházejí otrocky z evidenčních údajů v katastru nemovitostí, ale zohlední skutečný stav, pokud je to v terénu patrné nebo pokud tuto skutečnost vlastník pozemku namítne a prokáže. Již Nejvyšší správní soud konstatoval, že při stanovení ceny pozemků vstupujících do KPÚ nelze zohlednit např. jejich tržní cenu, neboť zohlednění takového kritéria při oceňování pozemků zákon o pozemkových úpravách, zákon o oceňování majetku a vyhláška č. 441/2013 Sb. nestanoví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 190/2016 - 49).

[16] Pokud šlo o správnost ocenění pozemku p. č. X coby pozemku lesního, tak stěžovatel v tomto směru žádnou námitku nevznesl. Ostatně způsob výpočtu ceny tohoto pozemku není a nemůže být součástí spisu ve věci rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. K oceňování pozemků, k navržení jejich směny za pozemky jiné, jakož i ke zohlednění kritérií přiměřenosti dle § 10 zákona o pozemkových úpravách, dochází v řízení o schválení návrhu KPÚ. Žalovaný v rozhodnutí dle § 11 odst. 8 cit. zákona příhodně poznamenal na str. 8, že *„Přehled bilancí výměr, cen a vzdáleností pozemků před a po KoPÚ, včetně procentuálního vyjádření kritérií přiměřenosti, je součástí soupisů návrhů nových pozemků a elaborátu návrhu KoPÚ....“* Pokud rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách neobsahuje informace o způsobu ocenění jednotlivých pozemků, není z toho důvodu nepřezkoumatelné, protože takové informace obsahovat nemusí, tato problematika nebyla předmětem jemu předcházejícího správního řízení.

[17] A tím se krajský soud dostal k podstatě posouzení důvodnosti druhé žalobní námitky. V ní stěžovatel napadal postup žalovaného při ocenění původního pozemku p. č. X, potažmo dodržení kritéria přiměřenosti kvality a ceny vyměňovaných pozemků dle

návrhu KPÚ. Tuto problematiku řeší správní orgány v řízení, jehož výstupem je rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ. Právě v tomto řízení je prostor pro vznesení takové námitky. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání. Rozhodnutí o odvolání je pak rozhodnutím, které je dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumatelné ve správním soudnictví. Schválený návrh KPÚ představuje závazný podklad pro rozhodnutí pozemkového úřadu dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Vydané rozhodnutí o přechodu vlastnických práv má sloužit v podstatě jako doklad o vlastnických vztazích a pro převzetí výsledků pozemkových úprav do katastru nemovitostí. I z toho důvodu proti němu zákon již nepřipouští řádný opravný prostředek.

[18] Pozemkové úpravy se skládají ze dvou samostatných správních řízení, z nichž každé má svůj samostatný a nezaměnitelný předmět, na což upozorňuje judikatura Nejvyššího správního soudu se závěrem, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, nelze úspěšně uplatnit námitky směřující proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008, č. j. 4 As 5/2006 - 131, který se týkal předchozí právní úpravy, avšak je aplikovatelný i na nynější úpravu). Druhá žalobní námitka vztahující se k porušení kritérií přiměřenosti kvality a ceny vyměňovaných pozemků fakticky směřovala proti rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ, nikoli proti rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

[19] Zákon o pozemkových úpravách dává v řízení o schválení návrhu pozemkových úprav vlastníkům dotčených pozemků dostatečný prostor pro uplatnění námitek. Toho však stěžovatel nevyužil, při schvalování návrhu KPÚ byl zcela pasivní (např. návrh nového uspořádání pozemků mu byl doručen). Svá práva si střežil nedostatečně. V řízení dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách již prostor pro řešení tohoto typu námitek dán není.

[20] Obiter dictum krajský soud uvedl, že řízení o pozemkových úpravách je správním řízením, nicméně řízením specifickým, a to s ohledem na jeho předmět, okruh účastníků i jeho účel. A je to právě účel řízení, který je pro posouzení věci určující. Řízení o pozemkových úpravách je vedeno ve veřejném zájmu a zahajováno je ex officio (§ 2, § 6 odst. 1 až 3 cit. zákona). Tento veřejný zájem je v zákoně (viz § 2) definován tak, že jde o zajištění podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny, jakož i o vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy (zde se veřejný zájem setkává s jednotlivými partikulárními zájmy soukromými).

[21] K povaze tohoto typu řízení se již vyjadřoval opakovaně i Ústavní soud, a to např. v rozhodnutí publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 152/1998. Závěry v něm uvedené se sice vztahují k předcházející úpravě pozemkových úprav, jsou však použitelné i za účinnosti úpravy současné, neboť ta je vystavěna na stejných principech. Ústavní soud konstatoval, že pozemkové úpravy nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění; ve své podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených pozemků. Jde nicméně o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že při jeho realizaci je nutno uplatňovat ústavní kautely vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Souladně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86, z něhož soud citoval. Každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo odpovídajícím procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky a omezení. Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést sám o sobě k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jeho schválení, neopírá-li se o tvrzení o porušení konkrétních zákonných požadavků.

[22] K žalobě týkající se rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ soud uvedl, že dle zákona o pozemkových úpravách a soudního řádu správního, jakož i s přihlédnutím k judikatuře Nejvyššího správního soudu, lze takové rozhodnutí napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Není ani tzv. podkladovým rozhodnutím dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (bez ohledu na dikci úvodu věty prvé § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách). V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách nemůže soud přezkoumávat zákonnost předcházejícího rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ. V rámci tohoto řízení jej nemůže ani zrušit, k tomu nemá pravomoc. Návrh stěžovatele vznesený při ústním jednání na zrušení rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ považoval soud za samostatnou žalobu, o níž mohl rozhodnout bez dalšího, neboť k tomu nashromáždil dostatek relevantních informací v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. K nim patřila skutečnost, že stěžovateli bylo rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ oznámeno nejpozději ve dnech 16. 10. až 19. 10. 2015, odvolání (jakož ani v minulosti samostatnou žalobu) nepodal. Nedošlo tak k naplnění jedné z podmínek přípustnosti žaloby ve správním soudnictví.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[23] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[24] Domáhal se před krajským soudem zrušení rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách. Toto rozhodnutí považoval za nezákonné z důvodu řetězení neplatnosti správních aktů, a to ve vazbě na nezákonné rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ. Při jednání před krajským soudem rozšířil žalobu i na posledně uvedené rozhodnutí.

[25] Krajský soud se nedostatečně vypořádal s jeho základní argumentací. Před pozemkovou úpravou byl vlastníkem pozemku p. č. X, k. ú. K., kdy cca na 500 m^2 se nacházelo ložisko nerostu, který potřebuje pro své podnikání. To doložil znaleckým posudkem Ing. R. ze dne 21. 7 2007, který krajský soud neprovedl k důkazu, ale zároveň stěžovatel argumentoval, že bylo zákonnou povinností správního orgánu, aby v souladu s § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách ocenil pozemky tak, aby ocenění nebylo *contra legem*, *contra constitutionem*, tedy aby se vrchnostensky nepřehlíželo to, co pro recipienta veřejnoprávních aktů znamená skutečná cena nemovitosti.

[26] Upozorňoval, že v předchozím správním řízení došlo k excesivnímu vybočení ze zákona při aplikaci § 10 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách. Dále citoval § 10 odst. 1, 2 a 5 zmíněného zákona. S ohledem na uvedené v předchozím řízení namítal, že souhlas správnímu orgánu dle § 10 odst. 5 cit. zákona nedal. Klíčová argumentace pak směřovala

k tomu, že správní orgán, ačkoli měl dostupné listiny ze sbírky katastru nemovitostí, které oceňovaly obdobné pozemky, tak nevzal uvedené v potaz. Zákonný předpoklad odchylky ceny překonal nikoli o 4 %, ale téměř o 2 000 %. Jednalo se o natolik zásadní překročení, že rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ bylo neplatné z důvodu excesivní nezákonnosti a v rámci řetězení neplatnosti správních aktů pak bylo neplatné následné rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

[27] Napadený rozsudek dal přednost formalistickému výkladu právní normy, kdy formální aplikací jednoduchého práva krajský soud dal průchod zřetelnému bezpráví. Citoval z rozsudku krajského soudu druhý odstavec str. 10, dále pak § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku a čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. K tomu namítal, že pokud je zasahováno do subjektivních, Listinou zaručených, práv, musí tak být činěno ve zcela nezbytné míře a i za takové situace vyplývá z vrchnostenského uplatňování státní moci, že má veřejná moc hledat způsob, jak zásah do subjektivních práv osoby minimalizovat. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku jasně stanoví základní východiska při oceňování majetku, pokud pak konkrétní prováděcí předpis (soudem cit. vyhláška) něco konkretizuje, nemůže být tento podzákonný předpis sám o sobě způsobilým *ex ante* zmocnit moc výkonnou k tomu, aby výsledkem bylo rozhodnutí, při kterém ve veřejném zájmu přijde nedobrovolný účastník vrchnostenského rozhodování o 95 % ceny svého majetku.

[28] Krajský soud se nezabýval vůbec tím, zda aplikace zákonného předpisu, která je zjevně vykloubená z ústavněprávního hlediska svým excesivním nezájmem o to, jakou skutečnou cenu má určitý majetek určitého recipienta veřejnoprávního rozhodnutí, je v souladu s nadzákonnými právy stěžovatele, ale též každé osoby, která je takto ve veřejném zájmu zbavována svého vlastnictví. Výklad § 10 odst. 1 až 3 zákona o pozemkových úpravách v rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ byl v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, proto je toto rozhodnutí nezákonné. Opětovně zdůrazňoval řetězení neplatnosti veřejnoprávních aktů.

[29] Bez dalšího bylo prokázáno, že správní orgán nereflektoval skutečnosti, které se mu podávaly ze sbírky listin u vedlejších pozemků, z nichž bylo možné bezpečně a na základě jednoduché logické úvahy určit, že cena původního pozemku stěžovatele byla diametrálně odlišná od ceny původní. A to i přesto, že platí § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku. Samotná nečinnost účastníka řízení nezbavuje správní orgán postupovat v řízení dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 11 odst. 1, 4 Listiny základních práv a svobod. To však správní orgán nečinil, neurčil správně cenu, nevyžádal si postupem dle § 10 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách souhlas stěžovatele ani jeho stanovisko. A to přesto, že ani správní orgán nesporuje, že se stěžovatelem jednal. Takto nesprávně postupoval i krajský soud, když popsané otázky nesprávně posoudil, a proto je rozsudek nezákonný. Nečinnost účastníka řízení nemůže znamenat pro správní orgán implicitní předpoklad, že „teď je dovoleno k účastníkovi řízení vše“.

[30] Navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a zrušení obou rozhodnutí žalovaného.

[31] Žalovaný ve vyjádření uvedl zejména, že ke skutečnostem uvedeným v kasační stížnosti se již vyjádřil v rámci vyjádření k žalobě a při jednání před krajským soudem. Se

způsobem oceňování pozemků byli účastníci řízení seznámeni na úvodním jednání dne 17. 7. 2012, přičemž nikdo nevznesl námitky ani připomínky. Způsob ocenění je uveden v obou napadených rozhodnutích.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[33] Soud se nejprve zabýval námitkou, dle níž se krajský soud nedostatečně vypořádal se základní argumentací stěžovatele, jedná se o námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, jakož se i dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatele.

[35] Nelze přehlédnout, že krajský soud odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ z důvodu nevyčerpání řádného opravného prostředku. Pro úplnost soud uvádí, že by navíc taková žaloba byla zjevně opožděná, ale opožděnost žaloby nemá přednost před důvody nepřípustnosti žaloby, protože včasnost podání žaloby má význam zkoumat až u žaloby, která je přípustná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100; ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007 - 64 a ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 91/2011 - 82).

[36] Předmětem samotného meritorního posouzení se tak stalo pouze rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

[37] Podstatou stížní argumentace (zejm. část IV. kasační stížnosti) je, že výklad § 10 odst. 1 až 3 zákona o pozemkových úpravách byl v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, proto rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ bylo nezákonné. Rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách je přímo navazující na rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ a tak došlo k řetězení neplatnosti veřejnoprávních aktů. Krajský soud tedy posoudil nesprávně posuzované otázky, jakož se nezabýval tím, zda aplikace zákonného předpisu je v souladu s nadzákonnými právy stěžovatele (viz bod 28 tohoto rozsudku).

[38] Věcné posouzení druhé žalobní námitky je uvedeno zejm. na str. 11 – 12 napadeného rozsudku, což stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí. Krajský soud správně konstatoval, že námitka vztahující se k porušení kritérií přiměřenosti kvality a ceny vyměňovaných pozemků směřovala proti rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ, samotného rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách se netýkala. Problematika naplnění přiměřenosti kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků dle § 10 zákona o pozemkových úpravách se řeší v řízení, jehož výstupem je rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ, proti němuž je následné přípustné odvolání a samostatně přezkoumatelná žaloba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 - 278; ze dne 6. 12. 2011, č. j. 1 As 96/2011 - 143, č. 2578/2012 Sb. NSS; ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86; ze dne 8. 12. 2011, č. j. 2 As 80/2011 - 151; sp. zn. 2 As 190/2016 či usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf 55/2005 - 7).

[39] Z důvodové zprávy k § 11 zákona o pozemkových úpravách (viz Sněmovní tisk č. 948, Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998 – 2002; sněmovní tisk a důvodová zpráva jsou dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=3&T=948>) vyplývá: „[D]*osavadní praxe rovněž dostatečně prověřila princip, kdy k dosažení ochrany výsledků schválených pozemkových úprav slouží i opatření o vyloučení možnosti odvolání proti rozhodnutí o výměně, popřípadě přechodu vlastnických práv k pozemkům. Příslušný správní úřad má totiž povinnost všechna navržená opatření projednávat s vlastníky pozemků v průběhu řízení a k přijetí těchto opatření musí vlastníci pozemků vyslovit souhlas. Navíc mají možnost se proti rozhodnutí o schválení pozemkových úprav odvolat, popřípadě požádat o jeho přezkum v rámci mimořádných opravných prostředků, či cestou soudní. Vydané rozhodnutí o přechodu vlastnických práv má tedy sloužit již jen jako doklad o vlastnických vztazích a pro převzetí výsledků pozemkových úprav do katastru nemovitostí. Proto vyloučení možnosti podat odvolání proti rozhodnutí o přechodu vlastnických práv k pozemkům podle schváleného návrhu není omezením práv účastníků, neboť tito je již mohli uplatnit v první fázi správního rozhodování. Připuštěním odvolacího prostředku proti zmíněnému rozhodnutí by se zásadně narušila pravomocně ukončená, časově a finančně náročná první etapa řízení o pozemkových úpravách. Vznikl by další složitý proces, ve kterém by s ohledem na časový odstup a již uskutečněné změny podle schváleného návrhu, zejména v držbě pozemku a provedených vlastnických změnách, které na sebe navzájem navazují, nebylo možno obnovit výchozí stav platný před zahájením pozemkových úprav.*“ Rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách je dle výše uvedeného toliko dokladem o vlastnických vztazích a slouží k převzetí výsledků pozemkových úprav do katastru nemovitostí. I z toho závěru podpůrně plyne, že v žalobě proti takovému rozhodnutí nemohou být vznášeny námitky, které měly být správně uplatněny již v žalobě proti rozhodnutí o schválení návrhu KPÚ (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 5/2006). Tudíž nebyl dán žádný prostor pro přezkum námitek porušení § 10 zákona o pozemkových úpravách při přezkumu rozhodnutí dle § 11 odst. 8 cit. zákona.

[40] Na str. 8 – 10 napadeného rozsudku se krajský soud podrobně vyjadřoval k otázce způsobu oceňování pozemků a uvedl, že taková právní úprava není protiústavní, toto odůvodnění však bylo učiněno nad rámec rozhodovacích důvodů. Není tak pravdou, že by se krajský soud nezabýval tím, zda aplikace sporného zákonného předpisu je

souladná s právy stěžovatele. Soud připomíná, že rozhodovací důvody ve vztahu k druhé žalobní námitce týkající se tvrzení ohledně nesprávného ocenění posuzovaného pozemku jsou uvedeny na str. 11 – 12 napadeného rozsudku. Kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na nichž je toto rozhodnutí postaveno. Krajský soud postavil své rozhodnutí ohledně shora uvedené námitky na tom, že v řízení dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách (s ohledem na jeho předmět) není prostor pro řešení námitek porušení kritérií přiměřenosti, kvality a ceny vyměňovaných pozemků. Stěžovatel měl v kasační stížnosti zejména uvést důvody, pro které je uvedený závěr krajského soudu nesprávný. V kasační stížnosti stěžovatel *de facto* opakoval svou dřívější argumentaci, aniž by blíže reagoval na hlavní rozhodovací důvod krajského soudu, případně reagoval pouze na tu část napadeného rozsudku, která byla vyslovena nad rámec rozhodovacích důvodů. Hlavní stížní námitky stěžovatele se tak míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, proto je v této části kasační stížnost nepřípustná.

[41] Stěžovatel uvedl, že pod částí pozemku p. č. X se nacházelo ložisko nerostu, který potřeboval pro své podnikání, což doložil znaleckým posudkem ze dne 21. 7. 2007, který krajský soud k důkazu neprovedl, ale zároveň stěžovatel argumentoval, že bylo povinností správního orgánu provést ocenění v souladu s § 10 zákona o pozemkových úpravách. Krajský soud nebyl povinen za shora uvedené procesní situace provést důkaz znaleckým posudkem ze dne 21. 7. 2007, neboť námitku vztahující se k porušení § 10 zákona o pozemkových úpravách neprojednal, protože nebyl dán prostor pro řešení takové námitky při přezkumu rozhodnutí dle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. října 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu