



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobkyně: **L. S.**
zastoupená advokátem JUDr. Michalem Šilhánkem
bytem Š. 639/43, B.

proti
žalovanému: **Státní pozemkový úřad**
sídlem Husinecká 1024/11a, 130 00 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2018, č. j. SPU 153220/2018

takto:

- I. Rozhodnutí Státního pozemkového úřadu ze dne 12. 4. 2018, č. j. SPU 153220/2018, se ruší a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Michala Šilhánka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina, Pobočky Jihlava (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 2. 2. 2018, č. j. SPU 039004/2018/520201/skořepová, kterým správní orgán prvního stupně rozhodl podle ust. § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) tak, že žalobkyně není účastníkem řízení o komplexních pozemkových úpravách v k. ú. X zahájeného dne 15. 3. 2008 pod sp. zn. PÚ 1360/2007. V odůvodnění bylo uvedeno, že pozemky nyní ve vlastnictví žalobkyně zapsané na LV 276 se sice dříve nacházely v obvodu komplexních pozemkových úprav, v důsledku změny obvodu však byly vyloučeny. Žalobkyně přitom nabyla vlastnictví k předmětným pozemkům až v době, kdy se nacházely mimo obvod, proto není účastníkem řízení.
2. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že se ve dnech 19. 6. 2014 a 24. 2. 2015 uskutečnily kontrolní dny, na základě nichž došlo následně ke změně obvodu pozemkových úprav. Dne 6. 10. 2015 došlo k výmazu poznámky „zahájeny pozemkové úpravy“ u vyloučených pozemků. V době, kdy došlo ke změně obvodu, byla vlastníkem pozemků zapsaných na LV 276 společnost JOLS s.r.o., kterou správní orgán prvního stupně vyrozuměl doporučeným dopisem ze dne 12. 10. 2015, doručeným dne 21. 10. 2015, o vyloučení pozemků z obvodu a o tom, že v souvislosti s tím přestává být účastníkem řízení. Dne 14. 10. 2015 žalobkyně vydražila předmětné pozemky v exekutorské dražbě a stala se jejich vlastnící. Žalovaný se ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Na doplnění uvedl, že o účastenství bylo rozhodnuto nejen dle § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „s.ř.“), ale také ve spojení s ust. § 5 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Rozhodnutí přitom považoval za řádně odůvodněné, jelikož byl popsán postup, na jehož základě došlo ke změně obvodu pozemkových úprav a žalobkyně nabyla pozemky až po této změně. I když připustil, že pobočka v odůvodnění blíže neuvedla důvody pro tuto změnu, nemohl mít dle něj tento nedostatek vliv na výrok rozhodnutí. K tomu blíže uvedl, že obvod pozemkových úprav stanovuje pozemkový úřad, který do obvodu zahrne pozemky nezbytné pro dosažení cílů pozemkových úprav. Pozdější změna obvodu a okruhu účastníků je možná, pokud pro to pobočka shledá důvody. Dle žalovaného je tedy změna obvodu plně v kompetenci pobočky, při zachování cílů pozemkových úprav. Proto jsou účastníci nejprve vyrozuměni a až po následném nesouhlasu (kdy je založena pochybnost o postupu správního orgánu) je dále postupováno dle s. ř. Odvolatelka se však stala vlastnící pozemku p. č. X v době, kdy se již nacházel mimo obvod pozemkových úprav. S ohledem na tuto skutečnost to nejsou v odůvodnění rozebírány důvody, které vedly ke změně obvodu pozemkových úprav, ale je zde konstatováno faktické nabytí vlastnictví odvolatelkou z časového hlediska. Správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s ust. § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách za použití Metodického návodu vydaného Státním pozemkovým úřadem. Poučovací povinnost v tomto případě správnímu orgánu z ničeho nevyplývá, vyrozumění představuje informativní dopis. Původní vlastník přitom po jeho doručení postupu dle § 28 s. ř. nevyužil. Žalobkyni v době nabytí vlastnictví již s ohledem na vymazání poznámky v katastru muselo být zřejmé, že se pozemky nacházejí mimo obvod pozemkových úprav, proto její tvrzení o dotčení práv neshledal žalovaný jako důvodné. Co se týče požadavku na setrvání pozemku p. č. X v obvodu pozemkových úprav uzavřel, že vlastníkům pozemků nesvědčí

rozhodovat o tom, zda budou jejich pozemky do obvodu zahrnuty či nikoliv a znovu s odkazem na § 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb. zdůraznil, že tato pravomoc je dána pobočce, která zahrne do obvodu pozemky v souladu s veřejným zájmem a s ust. § 2 zákona o pozemkových úpravách. Nese přitom odpovědnost za účelnost a hospodárnost řízení. K žalobkyní tvrzenému zamlčování některých podstatných skutečností správním orgánem prvního stupně se žalovaný nevyjádřil, s odkazem na nekonkretizování tohoto údajného jednání.

II. Shrnutí obsahu žaloby

3. Ve včas podané žalobě žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení, přitom požadovala náhradu nákladů řízení. Rozhodnutí považovala za nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání se se všemi námitkami uvedenými v odvolání. Zároveň se žalobkyně cítila zmatená tím, že žalovaný své rozhodnutí opírá o ust. § 90 odst. 1 s. ř., na druhé straně však odvolání zamítá.
4. Žalobkyně předně namítala, že již v odvolání uvedla, že jakmile zjistila, že předmětné pozemky nejsou v obvodu pozemkových úprav, zaslala proti tomuto postupu dne 17. 4. 2016 námitku, na kterou jí bylo dne 21. 4. 2016 odpovězeno, že bylo jednáno dle metodického pokynu a původní vlastník nepodal proti vyloučení námitky. Následně svůj nesouhlas s vyloučením namítala písemně dopisy ze dne 29. 8. 2017, 3. 10. 2017 a též 4. 1. 2018. Časová osa v letech 2016 a 2017 uváděná správním orgánem je tedy neúplná, neboť správní orgán operuje pouze s datem 4. 1. 2018. Právě v tom žalobkyně spatřuje záměrné zamlčování některých skutečností. Žalovaný se však k tomuto vůbec nevyjádřil, což zdůvodnil nedostatečnou konkretizací zamlčovaných skutečností.
5. Vyrozumění zaslané původnímu vlastníkovvi dne 12. 10. 2015 žalobkyně označila za nicotný správní akt pro rozpor s ust. § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách a s ust. § 28 odst. 1 s. ř., neboť společnost JOLS s.r.o. nebyla vůbec poučena o možnosti rozporovat daný postup ani pro to nebyla stanovena žádná lhůta, chybělo též poučení, že v případě nesouhlasu bude vydáno rozhodnutí o účastenství dle s. ř.
6. Žalobkyně má za to, že nabytím vlastnických práv k předmětným pozemkům vstoupila do práv i povinností, které svědčily předchozímu vlastníkovvi. Ze spisové dokumentace, jejíž kopii přiložila, je zřejmé, že nesouhlas s vyloučením z pozemkových úprav projevila již v dubnu 2016, mělo být tedy postupováno v souladu s § 28 odst. 1 s. ř., jak bylo postupováno např. v případě jiného účastníka, Ing. V. S., která nesouhlasila s vyloučením pozemků z pozemkové úpravy.
7. S odkazem na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2016, č. j. 30 A 83/2016-102 a ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 A 25/2016-123 žalobkyně konstatovala, že i kdyby bylo možné považovat změnu obvodu pozemkových úprav se zákonem souladnou, neznamená to samo o sobě, že se pozemkové úpravy nemohou přímo dotknout jejího vlastnického či jiného práva a ona tak může být i nadále účastníkem řízení. Dle žalobkyně však žalovaný zcela pominul tuto kategorii účastníků definovanou v § 5 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách a možným dotčením jejích práv se vůbec nezabýval. Vycházel pouze z toho, že její pozemky jsou mimo obvod pozemkových úprav, ačkoliv v roce 2008 předmětné pozemky byly zahrnuty v obvodu jako pozemky řešené.

8. Změna obvodu pozemkových úprav navíc žalobkyně označila za ryze účelovou. Na podporu svého tvrzení odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 A 25/2016-123, který přisvědčil námitce, že změna obvodu pozemkových úprav nebyla dostatečně zdůvodněna, přitom se zdá, že byla provedena za účelem zbavení se některých problémových vlastníků, kteří brojí proti návrhům řešení pozemkových úprav. Dle žalobkyně sice společnost JOLS s.r.o. nebyla vnímána jako problémový vlastník, ale její pozemky byly vyloučeny právě a pouze proto, že s pozemky problémových vlastníků sousedí, jakýkoliv jiný důvod pro změnu obvodu nebyl.
9. Žalobkyně napadla též postup změny hranice, provedení výmazu poznámky v katastru nemovitostí a pozdní informování vlastníků dotčených pozemků. Dle žalobkyně se jedná o identický postup, který neprošel přezkumem v rámci výše uvedeného rozhodnutí.
10. Závěrem žalobkyně namítala, že koupí pozemků vstoupila do práv a povinností předchozího vlastníka (společnosti JOLS s.r.o.) a procesní pochybení žalovaného nelze klást k její tíži.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobkyní tvrzený nesoulad, kdy opřel své rozhodnutí o ust. § 90 odst. 1 s. ř. byl způsoben chybou v psaní, která byla napravena dle § 70 s. ř. opravným rozhodnutím ze dne 27. 8. 2018, č. j. SPU 375258/2018, jenž bylo žalobkyni doručeno.
12. Co se týče zamlčování některých podstatných skutečností, žalovaný uvedl, že z podaného odvolání nebylo zřejmé, o jaké skutečnosti se jedná, tedy že se má jednat o neúplnou časovou osu v letech 2016 a 2017, proto se nemohl k věci vyjádřit a s touto námitkou nesouhlasí. K neúplné časové ose pak rozvedl, že v rozhodnutí uváděl pouze podstatná data pro posouzení účastenství žalobkyně v řízení. Žalovaný nyní připustil, že orgán prvního stupně měl usnesení o účastenství vydat bezprostředně po podání první námítky, toto zjištění však nemělo na výrok usnesení žádný vliv, neboť by pobočka i tak rozhodla stejně.
13. Žalovaný dále odmítl ztotožňování s postupem při vyloučení jiného účastníka řízení, neboť v případě Ing. V. S. jedná o účastníci řízení již od samého počátku (pozemek byl od zahájení pozemkových úprav zahrnut v obvodu), na rozdíl o pozemku žalobkyně, která předmětný pozemek nabyla do vlastnictví až v době, kdy již nebyl v obvodu pozemkových úprav.
14. K tvrzené nicotnosti vyrozumění a chybějícímu poučení, žalovaný uvedl, že tímto zasahuje do práv jiné osoby, společnosti JOLS s.r.o., nikoliv žalobkyně. Správní orgán prvního stupně navíc postupoval v souladu s ust. § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách a s kap. 3 Metodického návodu k provádění pozemkových úprav vydaného Státním pozemkovým úřadem. Jednalo se o informativní dopis, přičemž správnímu orgánu v tomto případě z žádného právního předpisu poučovací povinnost nevyplyvá.
15. Žalovaný nesouhlasil s námitkou, že se vůbec nezabýval dotčením práv žalobkyně. V odvolacím řízení totiž nenalezl existenci jiných práv žalobkyně, ani ona sama nedoložila, jaká její jiná práva jsou ve vztahu k vyloučení předmětného pozemku dotčena. Dle žalobce se jedná spíše o spekulace ze strany žalobkyně, neboť její pozemek je vedený jako vodní plocha o výměře 18 m². Žalovaný vyšel z faktu, že v době změny obvodu pozemkových úprav žalobkyni nesvědčilo vlastnické právo k pozemku.

16. Žalobní námitku účelovosti změny obvodu a odkazu na rozsudek Krajského soudu v Brně ponechal žalovaný bez bližšího vyjádření s tím, že obsah tohoto rozhodnutí se netýká žalobkyně, ale jiného vlastníka. Zároveň má žalovaný za to, že postup pobočky při změně obvodu je dostatečně popsán již v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
17. Závěrem žalovaný shrnul, že předmětný pozemek žalobkyně nabyla v době, kdy již nebyl v obvodu pozemkových úprav a tato skutečnost byla zcela zřejmá ze zápisu v katastru nemovitostí. Na základě uvedených skutečností žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

18. Žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž poukázala na skutečnost, že žalovaný rozhodl o změně obvodu pozemkových úprav a změnu nechal zapsat do katastru nemovitostí, aniž by toto někomu oznamoval. O daném postupu byl vlastník pozemku vyrozuměn až ex post po provedení změny obvodu. Možnost požádat o přezkum tohoto postupu je vlastníku vyloučeného pozemku dána právě v podobě § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, který stanoví, že má být postupováno dle s. ř., žalovaný však takto nepostupoval. Ve své argumentaci si protiřečí, neboť o vyrozumění ze dne 12. 10. 2015 adresovaném původnímu vlastníku tvrdí, že se jedná pouze o informativní dopis, na druhou stranu z tohoto vyrozumění vyvozuje ukončení účasti původního vlastníka v řízení. Takovému vyrozumění však s. ř. nepřikládá žádné právní účinky, nesdělil-li správní orgán účastníkovi řádným způsobem, že jeho pozemek přestal být pozemkem řešeným v rámci pozemkových úprav, nedal mu možnost se proti tomu zákonem souladným způsobem bránit.
19. Žalobkyně nesouhlasí, že by dotčení jejích jiných práv bylo spekulací. Jestliže by nebylo důvodu pro řešení daného pozemku – vodní plochy v rámci pozemkových úprav, pak by jistě byl vyloučen již mezi lety 2008 a 2010, kdy se v rámci přípravy běžně prováděly změny hranic obvodu. Pokud byl pozemek v rámci již vydaného rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách řešen a nyní došlo k jeho vyřazení bez řádného zdůvodnění, jedná se o zákonem nesouladný zásah do změny obvodu.
20. Žalobkyně dále blíže upřesnila svůj žalobní bod týkající se účelovosti změny obvodu a odkazu na rozsudek ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 A 25/2016-123. Dle zápisu z kontrolních dnů 19. 6. 2014 a 24. 7. 2014 bylo šetření hranic vyvoláno z důvodu odvolání vlastníků pozemků na LV 35 proti rozhodnutí o pozemkových úpravách. Z dopisu ze dne 25. 7. 2014 dále vyplývá, že šetření hranic probíhalo právě proto, aby se částečně vyjmul problémový vlastník z oblasti pozemkových úprav. Pozemky ostatních vlastníků pak byly vyjmuty právě proto, že jsou nějakým způsobem dotčeny či vklíněny mezi pozemky problémových vlastníků, což se týká i jejího pozemku. Žalobkyně nerozporuje kompetenci pozemkového úřadu provést změnu obvodu a tedy i okruhu účastníků, pokud pro to shledá důvody. Konkrétní důvody musí však vést k naplnění cílů pozemkové úpravy, kterými rozhodně není to, že se něco schválí s menšími problémy. Pokud byl pozemek původně ve vlastnictví společnosti JOLS s.r.o. vyloučen z obvodu řešených pozemků pouze z důvodu zbavení se jiného problémového vlastníka, nelze takovou změnu obvodu považovat za souladnou se zákonem.

V. Posouzení věci krajským soudem

21. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jedná se o žalobu přípustnou. Soud rozhodl za splnění podmínek podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
22. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného, a to v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
23. Předně soud nepřisvědčil námitce zmatečnosti odvolacího rozhodnutí, jenž měla spočívat v citaci ust. § 90 odst. 1 správního řádu v návětí (záhlaví) tohoto rozhodnutí, ačkoliv žalovaný zamítl odvolání žalobkyně postupem podle ust. § 90 odst. 5 tohoto zákona. K této námitce soud uvádí, že z porovnání tzv. návětí (záhlaví) odvolacího rozhodnutí s jeho výrokovou částí a s jeho odůvodněním zřetelně vyplývá, že označení odst. 1 ust. § 90 s.ř. bylo zjevnou chybou v psaní, kterou žalovaný rovněž takto správně vyhodnotil a opravil usnesením ze dne 27. 8. 2018, č. j. SPU 375258/2018.
24. Toto usnesení bylo vydáno postupem podle ust. § 70 s.ř., v němž je uvedeno, že opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení nebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který může být přímo dotčen.
25. Striktně vzato žalovaný postupoval nad rámec citovaného ustanovení, neboť se jednalo nikoliv o opravu výroku, ale pouze o opravu tzv. návětí (záhlaví) rozhodnutí, jenž je sice výrokovou částí, ovšem správní řád z r. 2004 rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků (viz ust. § 68 odst. 2, poslední věta správního řádu) a z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že výrokovou část rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011 – 118 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 – 57). Z této judikatury také vyplývá, že právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení; výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Uvedený postup žalovaného nad rámec jeho povinnosti stanovené v ust. § 70 věta první správního řádu ani omyl ve formě zřejmé nesprávnosti spočívající v označení jiného odstavce ust. § 90 správního řádu neznamená vadu, jenž by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
26. Podstatou sporu mezi účastníky řízení je otázka účastenství žalobkyně v řízení o pozemkových úpravách. Žalobkyně sice původně nebyla účastníkem řízení o pozemkových úpravách, které vyústilo ve vydání rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Jihlava ze dne 26. 11. 2012, č. j. PÚ-1360/07-202/2 o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v k. ú. X, ale pozemek p. č. X, který je nyní v jejím

vlastnictví, byl zahrnut do tohoto návrhu a účastníkem řízení tak od počátku řízení byl předchozí vlastník pozemku společnost JOLS s.r.o. Po zrušení tohoto rozhodnutí ze strany odvolacího orgánu (rozhodnutím ze dne 14. 5. 2013, č. j. SPU 043443/2013) a následně změně obvodu pozemkových úprav, spočívající mimo jiné ve vyjmutí předmětného pozemku, byl původní vlastník vyrozuměn o této skutečnosti dopisem ze dne 12. 10. 2015, doručeným mu 21. 10. 2015. Dne 12. 10. 2015 byla prvostupňovým správním orgánem vydána pod sp. zn. 2RP4802/2011-130758 listina označená jako „Oznámení o změně obvodu v k. ú. X“, kde je uvedeno, že se oznamuje změna obvodu pozemkové úpravy, přičemž vlastníkům, kteří v důsledku změny přestali být účastníky řízení bylo zasláno vyrozumění o „zrušení účastníka řízení“. Dne 14. 10. 2015 však nabyla vlastnictví k předmětnému pozemku žalobkyně. Rozhodnutí o ukončení účastenství původního vlastníka nebylo správním orgánem prvního stupně vydáno, až následně dne 2. 2. 2018 bylo po námitkách žalobkyně rozhodnuto o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení.

27. Účastenství je obecně řešeno ve správním řádu, podle něhož se postupuje i při řízení o pozemkových úpravách, pokud ovšem zákon o pozemkových úpravách nestanoví jinak (§ 24 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách). A právě v případě účastenství zákon o pozemkových úpravách jinak stanoví, resp. má v tomto směru svoji specifickou úpravu obsaženou v § 5 nazvaném: „účastníci řízení o pozemkových úpravách“. Podle § 5 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách (ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc) jsou účastníky řízení o pozemkových úpravách (dále jen "účastníci"):
 - a) vlastníci pozemků, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách podle § 2 (dále jen "vlastníci pozemků") a fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena; za takové osoby se nepovažují vlastníci, pro jejichž pozemky se v pozemkových úpravách pouze obnovuje soubor geodetických informací (§ 3 odst. 2)
 - b) stavebník, je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti,
 - c) obce, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav; účastníky mohou být i obce, s jejichž územním obvodem sousedí pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav, pokud do 30 dnů od výzvy příslušného pozemkového úřadu přistoupí jako účastníci k řízení o pozemkových úpravách“.
28. Podle § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách pozemkový úřad vlastníky pozemků, kteří se v důsledku změny obvodu pozemkové úpravy stanou účastníky řízení, o této skutečnosti vhodným způsobem vyrozumí. Pokud vlastník pozemku přestane být účastníkem řízení podle odstavce 1 písm. a), postupuje se podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
29. Podle § 28 odst. 1 s. ř. bude v pochybnostech za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.
30. Z uvedeného je zřejmé, že v případě pozemkových úprav je účastenství v převážné míře spjato s vlastnictvím pozemků či jinými vztahy k nim. Okruh účastníků tak zahrnuje různé subjekty. Nejvýznamnější jsou z hlediska širě přiznaných práv vlastníci těch pozemků, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách, mezi účastníky řízení

však zákon dále za určitých podmínek řadí též stavebníka, obec a ty fyzické osoby či právnické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena; takovou osobou může být např. držitel předkupního práva, oprávněný z věcného břemene, nájemce, zástavní věřitel či soused. Okruh účastníků se proto logicky v průběhu řízení může měnit např. právě i v důsledku dispozice s vlastnickým právem k pozemku. Je přitom povinností správního orgánu po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí (k tomu srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97).

31. S ohledem na to správní orgán prvního stupně řízení zatížil vadou, neboť ignoroval e-mailovou a poštovní korespondenci žalobkyně a jejím účastenstvím v řízení se nezabýval, pouze stroze sděloval, že došlo ke změně obvodu pozemkových úprav a její pozemky již nejsou jeho součástí. Správní orgán měl, jak sám žalovaný nakonec připustil, již daleko dříve vydat rozhodnutí o účastenství dle 28 odst. 1 s. ř., a to nejen proto, že žalobkyně opakovaně, již od dubna 2016, namítala svou účast v řízení, ale především proto, že mu tento postup ukládá přímo § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách v případě, kdy vlastník pozemku přestane být účastníkem řízení v důsledku změny obvodu pozemkové úpravy. V dané věci sice žalobkyně nabyla pozemky až po změně obvodu pozemkových úprav a po odeslání vyrozumění společnosti JOLS, s.r.o. správním orgánem o této skutečnosti, nicméně ve smyslu ust. § 1 106 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“) nabytím vlastnického práva k pozemku nabyla také práva a povinnosti s pozemkem spojená. Žalobkyně tedy vstoupila do práv předchozího vlastníka pozemku, proto měl správní orgán postupovat dle s. ř. a rozhodnout o jejím účastenství, což po dlouhou dobu nečinil. Správní orgán prvního stupně nakonec vydal rozhodnutí dle § 28 s. ř. dne 2. 2. 2018, č. j. SPU 039004/2018/520201/skořepová. Nutno dát žalobkyni za pravdu, že s ohledem na legitimní očekávání a jistotu účastníků řízení mělo toto rozhodnutí být vydáno daleko dříve.
32. Co se týče námítky nicotnosti vyrozumění, soud se ztotožňuje s výkladem zdejšího soudu zachyceným v rozhodnutí ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 A 25/2016-123, který v obecné rovině uzavřel, že postup správního orgánu prvního stupně, který na základě změny obvodu pozemkové úpravy nejprve tamější žalobkyni zaslal vyrozumění o tom, že není účastníkem řízení, a na základě jejího nesouhlasu následně vydal usnesení podle ust. § 28 odst. 1 s. ř., proti kterému měla žalobkyně možnost se odvolat, nebyl rozporný s ust. § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, ani tak s ustanoveními s. ř. Absence poučení ve vyrozumění nezpůsobuje jeho nicotnost, nejedná se o akt, který by byl způsobilý zasáhnout sám o sobě do práv jednotlivce, ale o jakési informační sdělení. Aktem způsobilým zasáhnout do práv účastníka je právě až rozhodnutí vydané dle § 28 odst. 1 s. ř. Nabytím vlastnického práva k pozemku se tak účastníkem řízení stala žalobkyně, neboť jak správně namítala, vstoupila do práv předchozího vlastníka, správní orgán prvního stupně tedy měl s žalobkyní jednat jako s účastnicí řízení (zvláště za situace, kdy se žalobkyně účastenství domáhala).
33. Správní orgán prvního stupně rozhodl o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení, protože pozemek, který nabyla, se v té době již nacházel mimo obvod pozemkové úpravy. Ve svém rozhodnutí pouze stručně popsal postup, jak došlo ke změně obvodu, vůbec však neuvedl důvody, které k této změně vedly. Žalovaný se s touto argumentací ztotožnil a dále dodal, že předmětem odůvodnění nejsou úvahy, které vedly ke změně obvodu

pozemkových úprav z toho důvodu, že rozhodnutí se zakládá na skutečnosti, že žalobkyně nabyla pozemek do svého vlastnictví až po provedené změně. Důvody změny obvodu tak nejsou dle žalovaného pro rozhodnutí stěžejní. S touto argumentací nelze souhlasit. Absence důvodů změny obvodu a vyloučení předmětného pozemku činí rozhodnutí o účastenství nepřezkoumatelným.

34. K tomu soud uvádí, že obvod pozemkových úprav, jakožto území pozemkovými úpravami dotčené, nepochybně ovlivňuje okruh účastníků a je s ním neoddělitelně spjat. Ostatně přímo § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách počítá s možností změny okruhu účastníků s ohledem na změnu obvodu pozemkové úpravy a stanoví povinnost vyrozumět vlastníky pozemků, kteří se v důsledku změny obvodu pozemkové úpravy stanou účastníky řízení; současně také stanoví povinnost postupovat podle správního řádu, pokud vlastník pozemku přestane být účastníkem řízení podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách. V takovém případě, je nutné v rozhodnutí o účastenství ozřejmit důvody, které vedly ke změně obvodu pozemkových úprav, neboť právě od změny obvodu a zařazení pozemku do oblasti úprav se účastenství odvíjí.
35. Pro posouzení účastenství je tedy stěžejní zahrnutí předmětného pozemku do obvodu pozemkových úprav, nikoliv to, kdo je jeho vlastníkem, respektive doba, kdy nabyl vlastnické právo k pozemku, tedy zda před jeho vyloučením z obvodu či až po něm. Není přitom sporu, že předmětný pozemek par. č. X byl od počátku zahájení řízení součástí obvodu pozemkových úprav. Vstoupila-li žalobkyně do práv předchozího vlastníka pozemku, pak má právo, aby v rozhodnutí o účastenství, které se zakládá na změně obvodu pozemkových úprav, byla tato změna dostatečně odůvodněna. Žalovaný pochybil, neboť se nezabýval vůbec odůvodněním změny pozemkových úprav, ale svou argumentaci v rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení, vystavěl převážně na časové ose, a sice že nabyla předmětný pozemek až v době, kdy pozemek již byl vyloučen a o jeho vyloučení mohla žalobkyně z důvodu vymazání poznámky v katastru nemovitostí vědět.
36. Změna obvodu pozemkových úprav nemůže být svévolná, ale musí být ze strany pozemkového úřadu podložena důvody, které jsou souladné s cíli pozemkových úprav (§ 2 zákona o pozemkových úpravách). K tomuto závěru dospěl zdejší soud ostatně již dříve v rozhodnutí ze dne 8. 9. 2016, č. j. 30 A 83/2016-102, publikovaném pod č. 3507/2017 Sb. NSS.
37. Legální definice obvodu pozemkových úprav v § 3 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách zní tak, že se jedná o „území dotčené pozemkovými úpravami, které je tvořeno jedním nebo více celky v jednom katastrálním území“; takto již jednou vymezené území lze změnit. Zákon o pozemkových úpravách přitom v § 9 odst. 6 uvádí, že „pozdější změnu obvodu a okruhu účastníků řízení lze provést, pokud pro to pozemkový úřad shledá důvody“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem). Konkrétní důvody zákon o pozemkových úpravách neuvádí, nepochybně by se však mělo jednat o důvody, které konvenují cílům pozemkových úprav, jimiž jsou především prostorové a funkční uspořádání pozemků ve veřejném zájmu tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy a současné zajištění podmínek pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochrana a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny (viz §

2 zákona o pozemkových úpravách), tedy jakási celková harmonizace vztahu v daném území. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením žalovaného, že změna obvodu pozemkových úprav je plně v dispozici pobočky.

38. Určení obvodu pozemkových úprav je klíčové z hlediska určení okruhu účastníků řízení a dle § 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, příslušný pozemkový úřad „do obvodu zahrne pozemky, které posoudil jako nezbytné pro dosažení cílů pozemkových úprav a obnovy katastrálního operátu, s přihlédnutím k požadavkům vlastníků pozemků, příslušné obce a katastrálního úřadu“. V daném případě správní orgán předmětný pozemek do obvodu pozemkových úprav původně zahrnul, tzn. že jej nutně musel vyhodnotit jako pozemek nezbytný k dosažení shora uvedených cílů pozemkových úprav. Následně však rozhodl o změně obvodu pozemkových úprav a vyloučil mimo jiné pozemek žalobkyně z upravovaného území. Soud tak přisvědčil námitce žalobkyně, že změnu obvodu lze provést jen v odůvodněných případech, které musí být jednoznačně uvedené a přezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že žalovaný tyto důvody změny obvodu ve svém rozhodnutí o účastenství žalobkyně vůbec neuvedl, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.
39. Kromě toho, i kdyby bylo možné považovat důvod změny obvodu pozemkových úprav za dostatečný a v souladu se základními cíli pozemkových úprav, je třeba zdůraznit, že ani přistoupí-li pozemkový úřad ke změně obvodu pozemkových úprav, kterou jsou vyjmuty pozemky některých vlastníků, neznamená to samo o sobě, že se pozemkové úpravy nemohou přímo dotknout vlastnických či jiných věcných práv těchto vlastníků a tito přestávají být účastníky řízení (srov. již citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2016, č. j. 30 A 83/2016-102, publikovaný pod č. 3507/2017 Sb. NSS). Nahlíženo tímto pohledem proto postup žalovaného a jeho zdůvodnění, že se žalobkyně nemůže cítit dotčena ve svých právech, když v době změny obvodu jí vlastnické právo k pozemku parc. č. X nesvědčilo, nelze akceptovat.
40. Otázkou možného dotčení práv žalobkyně v důsledku řešení pozemkových úprav se žalovaný vůbec nezabýval, což je pozoruhodné i proto, že pozemek žalobkyně původně v návrhu i v rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav ze dne 26. 11. 2012, č. j. PÚ-1360/07-202/2 zahrnut byl (v té době ještě ve vlastnictví společnosti JOLS s.r.o.). K tomu soud znovu opakuje, že není stěžejní, kdo byl tehdy jeho vlastníkem, podstatné je zahrnutí pozemku do obvodu, jelikož se stále jedná o jeden a tentýž pozemek. Soud má tedy za to, že bez důkladného posouzení ve vztahu k řešení pozemkových úprav nelze potencialitu přímého dotčení žalobkyně na vlastnickém, příp. jiném právu popřít. Míra pravděpodobnosti dotčení je navíc výrazně vyšší již jen tím, že původně pozemek předmětem pozemkových úprav byl, posléze z nich byl vyjmut, přičemž příprava pozemkových úprav nadále probíhala, a to v bližším či širším sousedství tohoto pozemku. Je tedy zarážející, že správní orgány při rozhodování o účastenství žalobkyně zcela pominuly posoudit její pozici jako osoby, jejíž *„vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena“*. Žalovaný posouzení či test potenciálního přímého dotčení žalobkyně neprovedl a vyšel v zásadě pouze z provedené změny obvodu pozemkových úprav, a sice že pozemek žalobkyně již do obvodu nespadá. Učiněný závěr žalovaného, že žalobkyně nemohla být dotčena na svých právech, neboť se vlastníci pozemku stala až po jeho vyloučení neobstojí. Rovněž nelze, aby žalovaný označil námitku dotčení práv žalobkyně za spekulaci pouze s ohledem na

malý rozměr pozemku 18m². Správní orgány jsou povinny zabývat se blíže možným přímým dotčením práv žalobkyně v důsledku řešení pozemkových úprav, a to bez ohledu na rozměr pozemku. K tomu soud považuje za důležité připomenout, že by správní orgány měly v hraničních případech účastenství uplatňovat princip „v pochybnostech ve prospěch“ tzn., pokud nelze s jistotou říci, že osoba nemá být účastníkem řízení, je na místě s ní jako s účastníkem jednat (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008 – 63).

41. Co se týče námitky účelovosti změny obvodu pozemkové úpravy, tu soud není schopen, vzhledem k neuvedení důvodů změny obvodu v napadeném rozhodnutí, posoudit. Vycházejí však přímo z obsahu správního spisu, a sice ze zápisů z kontrolních dnů 19. 6. 2014 a 24. 7. 2014 to dle soudu skutečně vypadá, že šetření hranic obvodu pozemkových úprav probíhalo právě za účelem částečného vyjmutí problémových vlastníků z oblasti pozemkových úprav a pozemky ostatních vlastníků pak byly vyjmuty právě proto, že jsou nějakým způsobem dotčeny či vklíněny mezi pozemky problémových vlastníků. V těchto zápisech totiž správní orgán prvního stupně např. uvádí, že změna je nutná z důvodu následného bezproblémového schválení zastupitelstvem obce v další etapě nebo že budou vyloučeny lokality, ve kterých se nacházejí pozemky problémových vlastníků s tím, že obvod vyloučených pozemků bude veden po vnějších hranicích pozemků s pozemky sousedícími. Totéž vyplývá i z e-mailu zadavatele pozemkových úprav zaslaného dne 25. 7. 2014 správnímu orgánu prvního stupně. Jediným okrajově zmíněným důvodem v zápise ze dne 19. 6. 2014 případně může být prakticky nereálné zpřístupnění nebo směňování pozemků v případě zamokření pozemků, trvalých porostů a vodního toku. Jedná se však o pouhé obecné konstatování, které nebylo nijak ve vztahu ke konkrétním pozemkům blíže rozvedeno, ani v zápise a hlavně vůbec ani v napadeném rozhodnutí (neuvedeny vůbec žádné důvody změny obvodu). Oproti tomu snaha eliminovat problémové vlastníky v řízení, v důsledku níž zřejmě došlo k vyloučení sousedních pozemků z obvodu je ze správního spisu patrná. Navíc s přihlédnutím k průběhu řízení o pozemkových úpravách jiného účastníka tohoto řízení, popsanému v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2018, č. j. 29 A 25/2016-123, a k závěrům soudu zde učiněným, nelze tuto účelovost či svévoli změny obvodu vyloučit. Bude tedy na správním orgánu, aby v další fázi řízení změnu obvodu pozemkových úprav a vyloučení předmětného pozemku z obvodu řádně odůvodnil.

VI. Závěr a náklady řízení

42. Na základě výše uvedených skutečností a úvah shledal krajský soud žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. Správní orgány tedy postupovaly nesprávně, neboť své rozhodnutí založily pouze na skutečnosti, že se žalobkyně stala vlastnící předmětného pozemku v době, kdy již byl mimo obvod pozemkových úprav. V dané věci není rozhodující, kdy žalobkyně nabyla vlastnictví k pozemku, ale skutečnost, že samotný pozemek byl zahrnut v rámci obvodu a byl z něj vyjmut. Správní orgány tedy budou povinny znovu posoudit otázku nejen účastenství jako takového, ale rovněž důvody související změny obvodu pozemkových úprav. Taková změna právě účastenství významně ovlivňuje, resp. může ovlivnit, a proto

tyto dvě otázky nelze oddělovat. Ostatně přímo z § 5 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách plyne, že na změnu obvodu pozemkových úprav je navázáno účastenství v řízení o pozemkových úpravách, v jehož rámci je pak také třeba garantovat právní ochranu proti případné svévolné změně obvodu pozemkových úprav a okruhu účastníků řízení. V souladu s § 9 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách platí, že pozdější změnu obvodu pozemkových úprav a okruhu účastníků řízení lze provést, pokud proto pozemkový úřad shledá důvody. Jako předběžnou otázku proto bude nutné posoudit skutečné důvody, které vedly ke změně obvodu pozemkových úprav s tím, že nemůže obstát např. pouhá skutečnost, že pozemek žalobkyně sousedí s pozemky tzv. problematických účastníků řízení. Teprve poté bude možné relevantně posoudit též otázku účastenství s tím, že i v případě zachování změny obvodu pozemkových úprav, tj. i v případě vyjmutí pozemku žalobkyně z pozemkových úprav, bude nezbytné posoudit dotčení na jejích vlastnických či jiných právech ve smyslu ust. § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách.

44. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 10 200 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta JUDr. Michala Šilhánka za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu ve věci samé – podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Celkem se tedy jedná o částku ve výši 13 200 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 16. července 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

