



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobců: **a) Ing. P. Š. a b) H. Š.**, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, odbor metodiky a řízení pozemkových úprav, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2016, sp. zn. 2 RP4823/2016-202001, č. j. SPU 160327/2016, ve věci účastenství v řízení o pozemkových úpravách,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2016, sp. zn. 2 RP4823/2016-202001, č. j. SPU 160327/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému zpět k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to každému z žalobců ad a) a b) ve lhůtě do 30 dnů právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) napadli žalobci ad a) a b) v záhlaví citované rozhodnutí žalovaného, kterým bylo ve výroku:

- I. zamítnuto odvolání žalobce a) podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),
- II. zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobce b) podle § 92 správního řádu a
- III. potvrzeno usnesení Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina, pobočky Žďár nad Sázavou (dále jen „krajský pozemkový úřad“), ze dne 18. 1. 2016, č. j. SPU 022221/2016, dle kterého žalobce ad a) není dále účastníkem řízení o pozemkových úpravách v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou, a to z důvodu změny obvodu upravovaného území.

II. Stručný obsah správního spisu

Řízení o předmětných pozemkových úpravách bylo zahájeno dne 27. 1. 2011, přičemž rozhodnutím krajského pozemkového úřadu ze dne 9. 10. 2013, č. j. SPU 376468/2013, byl schválen návrh těchto komplexních pozemkových úprav. Proti citovanému rozhodnutí bylo podáno odvolání ze strany žalobců, jakož i dalších účastníků řízení (A. M. a společnosti Schimansky s.r.o.). Státní pozemkový úřad z pozice odvolacího orgánu napadené rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav zrušil a věc vrátil krajskému pozemkovému úřadu zpět k dalšímu řízení (doplnění řízení a vydání nového rozhodnutí).

V návaznosti na závěry odvolacího orgánu obsažené ve zrušujícím rozhodnutí posoudil krajský pozemkový úřad účelnost řešení pozemků, které byly předmětem pozemkových úprav, a posléze přistoupil ke změně obvodu komplexních pozemkových úprav s tím, že vyčlenil mj. pozemky ve vlastnictví a spoluvlastnictví žalobců a zahrnul je mezi pozemky neřešené dle § 2 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Žalobci tak v důsledku později provedené změny obvodu pozemkových úprav přestali být podle názoru krajského pozemkového úřadu účastníky řízení, o čemž byli vyrozuměni oznámeními ze dne 21. 12. 2015, zn. 396151/2015, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 (Ing. P. Š.) a zn. SPU 396417/2015, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 (H. Š.). S těmito oznámeními ovšem oba žalobci vyjádřili svůj nesouhlas, a proto krajský pozemkový úřad přistoupil k vydání:

- usnesení ze dne 18. 1. 2016, zn. SPU 022221/2016, sp. zn. 2RP8728/2011-130766, o tom, že Ing. P. Š. – jako spoluvlastník pozemků ev. na LV č. 59 a vlastník pozemků ev. na LV č. 86 vše v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou – není dále účastníkem řízení o pozemkových úpravách v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou (doručeno dne 20. 1. 2016);
- usnesení ze dne 18. 1. 2016, zn. SPU 022781/2016, sp. zn. 2RP8728/2011-130766, o tom, že H. Š. – jako spoluvlastník pozemků ev. na LV č. 59 v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou – není dále účastníkem řízení o pozemkových úpravách v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou (doručeno dne 5. 2. 2016).

V obou případech se přitom krajský pozemkový úřad v odůvodnění usnesení primárně odkázal na závěry odvolacího řízení, kterými je vázán s tím, že: „[p]obočka posoudila účelnost a oprávněnost řešení pozemků nacházejících se v zastavěném a zastavitelném území obce s ohledem na ustan. § 2 zákona a z obvodu upravovaného území touto změnou vyloučila pozemky v zastavěném území a zastavitelných plochách stanovených ve schváleném územním plánu Obce Budeč“. A dále konstatoval, že: „[r]ovněž pobočka posoudila účelnost a oprávněnost řešení pozemků nacházejících se na výše uvedených listech vlastnictví (LV č. 59 a č. 86 – pozn. krajského soudu) a na základě jednání ze dne 17. 7. 2014 a zde uplatněným požadavkům a s přihlédnutím k původnímu obsahu odvolání proti rozhodnutí pobočky o schválení návrhu pozemkových úprav a pro naplnění cílů pozemkových a jejich dokončení, provedla změnu obvodu upravovaného území a to tak, že pozemky evidované na výše uvedených listech vlastnictví vyloučila z řešení dle § 2 zákona a z důvodu celistvosti mapy DKM zahrnula tyto pozemky do pozemků neřešených dle § 2 s tím, že se u nich provede obnova souboru geodetických informací podle § 3 odst. 2 zákona. Pobočka tímto akceptuje Vaše požadavky na ponechání pozemků na původních místech. Poněvadž pozemky tvoří ucelený komplex, nevyžadují dalších řešení dle § 2 zákona“. Odůvodnění obou citovaných usnesení pak krajský pozemkový úřad uzavřel s tím, že žalobci vlastněné pozemky byly provedenou změnou vyjmuty z pozemků řešených dle § 2 zákona o pozemkových úpravách a že další pozemky v území dotčeném pozemkovými úpravami nevlastní, proto je nelze dále považovat za účastníky řízení ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách.

Podáním ze dne 27. 1. 2016 podali a podepsali oba žalobci odvolání proti usnesení ze dne 18. 1. 2016, zn. SPU 022221/2016, o němž žalovaný odvolací orgán rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím tak, jak je uvedeno výše. Ad výrok II. žalovaný zamítl odvolání žalobce b) – H. Š. jako nepřipustné, neboť ve věci jejího účastenství bylo vydáno jiné, samostatné usnesení zn. SPU 022781/2016, které nebylo napadeno odvoláním. Ad výroky I. a III. žalovaný zamítl odvolání žalobce a) Ing. P. Š. a současně potvrdil prvostupňové rozhodnutí krajského pozemkového úřadu, neboť dospěl k závěru, že odvolání je nedůvodné. Žalovaný přitom uvedl, že změna obvodu a tím i okruhu účastníků předmětného řízení je možná, pokud pro to pozemkový úřad shledá důvody. K těm pak konkrétně odkázal na odvolací řízení proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových, v němž bylo mj. konstatováno nestandardní stanovení obvodu pozemkových úprav z důvodu zahrnutí značné části zastavitelného území. A dále připomněl, že žalobce a) v průběhu řízení požadoval ponechat své pozemky na původních místech, což není smyslem pozemkových úprav. Celé řízení by pak nebylo účelné, nebyl by důvod jej provádět a vynakládat na něj finanční prostředky. Postup krajského pozemkového úřadu tedy žalovaný akceptoval a dodal, že na zařazení pozemků do obvodu pozemkových úprav na základě žádosti vlastníka neexistuje právní nárok.

III. Žaloba

Žalobci se s uvedeným závěrem žalovaného neztotožnili a podali proti předmětnému rozhodnutí žalobu, ve které nejprve zrekapitulovali průběh celého řízení o pozemkových úpravách s tím, že po zrušení původního rozhodnutí krajského pozemkového úřadu ze dne

9. 10. 2013, č. j. SPU 376468/2013, o schválení návrhu pozemkových úprav proběhlo dne 17. 7. 2014 jednání na krajském pozemkovém úřadě. Na tomto jednání bylo navrženo vedoucím pobočky krajského pozemkového úřadu vyloučit z obvodu pozemkových úprav pozemky všech účastníků řízení o pozemkových úpravách v k. ú. Budeč, kteří podali odvolání proti citovanému rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav v k. ú. Budeč. Dotčení vlastníci, včetně žalobců, s tímto nesouhlasili, nicméně na jednání sboru zástupců konaném dne 5. 5. 2015 zástupce krajského pozemkového úřadu oznámil, že jejich pozemky budou vyjmuty z obvodu upravovaného území a jejich vlastníci přestanou být účastníky řízení. Následovalo oznámení krajského pozemkového úřadu o změně obvodu upravovaného území ze dne 21. 5. 2015, zn. SPU 262774/2015, sp. zn. 2RP8728/2011-130766, s odůvodněním, že tak bylo učiněno v souladu se závěry a doporučením nadřízeného Státního pozemkového úřadu, resp. jeho rozhodnutím ze dne 16. 4. 2015, č. j. SPU 147184/2014, kterým bylo zrušeno rozhodnutí krajského pozemkového úřadu ze dne 9. 10. 2013, č. j. SPU 376468/2013. Tuto argumentaci či odkaz na odvolací rozhodnutí Státního pozemkového úřadu považují žalobci za pohrdání právem a výsměch principu zákonnosti při výkonu veřejné správy, neboť odvolací orgán vytkl nestandardní stanovení obvodu pozemkových úprav s tím, že do jeho obvodu byly zahrnuty značné části zastavitelného území a v návaznosti na to pak doporučil upravit obvod pozemkových úprav v souladu s územním plánem. Pozemky žalobců, které byly z pozemkových úprav vyloučeny, se ovšem nenacházejí v intravilánu obce, tedy s výhradou odvolacího orgánu vůbec nesouvisí. Odvolací orgán ve svém rozhodnutí nikde nedoporučuje, aby z obvodu pozemkových úprav vyloučil krajský pozemkový úřad pozemky odvolatelů a tím se jich jako účastníků řízení zbavil. Vzhledem k tomu, že krajský pozemkový úřad na řadu následujících podání žalobců nereagoval, podali žalobci proti jeho postupu tzv. zásahovou žalobu, kterou zdejší krajský soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2015, č. j. 30 A 74/2015 – 45, odmítl jako nepřípustnou s tím, že žalovaný je povinen rozhodnout o účastenství žalobců ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu. To se také posléze stalo, a sice shora uvedenými usneseními ze dne 18. 1. 2016, které byly následně potvrzeny žalobou napadeným rozhodnutím, k němuž žalobci dále uvedli následující:

V první řadě nesouhlasí, že by žalobce ad b) – H. Š. společně se svým manželem a žalobcem ad a) – Ing. P. Š. nepodala odvolání. V hlavičce odvolání jsou uvedena obě jména žalobců se všemi náležitostmi, které požaduje správní řád a protože obě usnesení ze dne 18. 1. 2016 jsou naprosto identická, liší se jen adresátem a číslem jednacím, nepokládali žalobci za nutné uvést do odvolání i č. j. usnesení adresovaného H. Š. Nicméně z obsahu celého odvolání muselo být žalovanému jasné, kdo podání činí a jaké věci se týká, a proto žalobci trvají na tom, že se i H. Š. v dané věci řádně odvolala.

Dále žalobci napadají závěr žalovaného, že jejich pozemky tvoří jeden ucelený komplex s tím, že pozemky vedené na LV č. 59 a č. 86 tvoří ucelené komplexy tři, a to dost od sebe vzdálené. Současně napadají to, že nebyly uvedeny důvody, proč jejich pozemky nebyly ponechány mezi pozemky řešenými podle § 2 zákona o pozemkových úpravách a že žádný požadavek na ponechání pozemků na původních místech nikdy Ing. P. Š. nevznsl. Nadto žalobci zopakovali, že se v tomto směru nelze odkazovat na závěry odvolacího orgánu, který jejich pozemky neřešil a pouze se ztotožnil s jejich názorem jako odvolatelů a doporučil upravit obvod pozemkových úprav v souladu s územním plánem.

Ve zbytku pak žalobci poukazují na to, že všechny jejich pozemky jsou dotčeny pozemkovými úpravami a vyžadují řešení podle § 2 zákona o pozemkových úpravách, což dostatečně namítali a dokladovali ve svém odvolání. S odkazem na § 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav (dále jen „vyhláška č. 13/2014 Sb.“), rovněž zpochybňují závěr žalovaného, že na zařazení pozemků do obvodu pozemkových úprav na základě žádosti vlastníka neexistuje právní nárok. Závěrem pak žalobci konstatují, že pozemkové úpravy shledávají užitečnými a prospěšnými, jsou-li ovšem realizovány v souladu se zákonem, což se v daném případě nestalo a potvrdil to ostatně i odvolací orgán na základě odvolání žalobců – viz výše. Následně se tedy krajský pozemkový úřad žalobců zbavil jako nepohodlných účastníků řízení, a to využitím či spíše zneužitím institutu změny obvodu pozemkových úprav ze strany krajského pozemkového úřadu, který nyní činí intenzivní kroky k ukončení předmětného řízení bez účasti žalobců.

Žalobci proto navrhli zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno usnesení krajského pozemkového úřadu o tom, že nejsou účastníky řízení. Vedle toho dále navrhli, aby žalovanému bylo zakázáno měnit obvod předmětných pozemkových úprav vyloučením pozemků žalobců bez jejich souhlasu a aby byl žalovaný povinen jednat s nimi jako s účastníky řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření opakovaně odkázal zejména na obsah napadeného rozhodnutí, jehož podstata je rekapitulována shora – viz bod II., přičemž k námitce týkající se změny obvodu pozemkových úprav odkázal navíc na odvolání žalobců proti rozhodnutí krajského pozemkového úřadu ze dne 9. 10. 2013, č. j. SPU 376468/2013. V tomto odvolání žalobci pod bodem 4. a) a b) požadovali, jednak aby vnější hranice jejich pozemků na LV č. 59 byly ponechány tak, jak jsou vedeny v katastru nemovitostí, jednak aby žádná část pozemků na LV č. 86 nebyla dána do vlastnictví obce Budeč a hranice byla upravena tak, jak je popsáno výše. Krajský pozemkový úřad proto po zrušení citovaného rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav provedl změnu obvodu pozemkových úprav, čímž vyhověl žalobcům ve výše uvedených bodech odvolání a ponechal jejich pozemky na původních místech.

Současně poznamenal, že je jen na uvážení krajského pozemkového úřadu, v jakém rozsahu stanoví obvod pozemkových úprav. Obvod je sice v souladu s § 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb. stanoven i s přihlédnutím k požadavkům vlastníků pozemků, nicméně zákon ani vyhláška neukládají povinnost těmto požadavkům bezvýhradně vyhovět. Dále žalovaný připomněl, že k aplikaci § 9 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách, tj. k pozdější změně obvodu, se přistupuje v důsledku zjištěných potřeb, které se vyskytly v průběhu řízení o pozemkových úpravách.

K namítanému zneužití institutu změny obvodu pozemkových úprav pak žalovaný uvedl, že vyloučením pozemků vedených na LV č. 59 a č. 86 z obvodu pozemkových úprav přistoupil k řešení problémů. Pozemkové úpravy se týkaly cca 100 účastníků řízení a s ohledem na jejich práva postupoval krajský pozemkový úřad tak, aby práva ostatních

účastníků řízení nebyla omezena zdlouhavým projednáváním opakujících se požadavků jen některých účastníků, jímž nebylo ve výsledku a v kontextu požadavků ostatních vlastníků možné vyhovět. A v této souvislosti též žalovaný poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 2001, č. j. 5 A 5/99 – 33, v němž je mj. konstatováno, že z hlediska proporcionality nelze nadřazovat zájem jednotlivce nad zájmy většiny, zvláště když je princip pozemkových úprav založený na kvantitativní a kvalitativní rovině veřejného zájmu.

V závěru pak žalovaný ještě poznamenal, že stanovení obvodu pozemkových úprav, příp. jeho následná změna není řešena formou rozhodování dle správního řádu a že žádný vlastník nemá právní nárok být zařazen do obvodu pozemkových úprav. Navrhl proto, aby byla žaloba krajským soudem zamítnuta a napadené rozhodnutí potvrzeno.

V. Posouzení věci krajským soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (ex off), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného, přičemž dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.

Jádrem celého sporu je otázka účastenství žalobců v řízení o pozemkových úpravách. Žalobci původně byli účastníky řízení o pozemkových úpravách, které vyústilo ve vydání rozhodnutí krajského pozemkového úřadu o schválení návrhu pozemkových úprav. Po zrušení tohoto rozhodnutí ze strany odvolacího orgánu a následné změně obvodu pozemkových úprav, vč. vyjmutí pozemků ve vlastnictví žalobců, však bylo krajským pozemkovým úřadem rozhodnuto o tom, že žalobci již dále účastníky řízení nejsou, což žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil a zamítl odvolání obou žalobců.

K zamítnutí odvolání žalobce a) – Ing. P. Š. – přitom přistoupil z důvodů věcných, neboť dospěl k závěru, že jeho odvolání proti usnesení pod č. j. SPU 022221/2016 o tom, že žalobce a) není účastníkem řízení, není důvodné. Naproti tomu k zamítnutí odvolání žalobce b) – H. Š. – přistoupil z procesních důvodů a její odvolání zamítl jako nepřipustné. Vyšel totiž z toho, že bylo vydáno samostatné usnesení pod č. j. SPU 022781/2016 o tom, že žalobce b) není účastníkem řízení, proti němuž se žalobce b) neodvolal; odvolal se společně se žalobcem a) proti usnesení pod č. j. SPU 022221/2016, které se týkalo toliko žalobce a), a proto odvolání žalobce b) zamítl – bez věcného posouzení (pouze z formálních důvodů) – jako nepřipustné.

V.a) K nepřipustnosti odvolání /výrok II. napadeného rozhodnutí/

Uvedenému postupu odvolacího orgánu ohledně posouzení odvolání žalobce b) na první pohled – především z formálního hlediska – nelze nic vytknout. Odpovídá plně procesní situaci tak, jak vyplývá z předloženého spisového materiálu, z jehož obsahu se jako podstatné jeví zejména to, že krajský pozemkový úřad o účastenství každého z žalobců ad a) a b) rozhodl zvlášť – samostatným usnesením.

Usnesením ze dne 18. 1. 2016, zn. SPU 022221/2016, rozhodl, že žalobce a) není účastníkem řízení a toto usnesení mu doručil prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu: B. x, N. V., dne 20. 1. 2014. Usnesením ze dne 18. 1. 2016, zn. 022781/2016, rozhodl, že žalobce b) není účastníkem řízení a toto rozhodnutí mu doručoval též prostřednictvím provozovatele poštovních služeb s tím, že první zásilka určená na adresu: O. x, Ž. n. S., byla vrácena zpět; proto přistoupil k doručení na jinou adresu, a sice: B. x, N. V., tj. totožnou adresu jako u žalobce a), na níž žalobce b) zásilku přijal dne 5. 2. 2016.

Z prostého sledu těchto událostí ohledně doručování obou usnesení o účastenství žalobců by se tedy mohlo zdát, že žalobce b) odvoláním ze dne 27. 1. 2016 – podaným společně se žalobcem a) – nenapadl a ani napadnout nemohl usnesení týkající se též jeho účastenství, neboť toto mu dosud nebylo doručeno, resp. oznámeno (doručením stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením – viz § 72 odst. 1 správního řádu). Dle názoru krajského soudu tomu tak ovšem není, neboť správní řád výslovně počítá s případem odvolání podaným „předem“, tj. před oznámením rozhodnutí odvolateli. Předpokladem je skutečnost, že takové rozhodnutí bylo vůbec vydáno s tím, že: „*[b]ylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty*“ (viz § 83 odst. 1, věta druhá a třetí správního řádu).

Při znalosti této právní úpravy a za situace, kdy platí, že podání se posuzuje podle jeho skutečného obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu), bylo proto na místě postupovat podle § 37 odst. 3, jež stanoví: „*[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem).

Při posouzení podaného odvolání podle jeho obsahu totiž nebylo zcela jednoznačné, zda žalobce b) z pozice odvolatele směřuje jen proti usnesení o účastenství žalobce a) anebo též proti usnesení o svém účastenství, byť toto usnesení formálně neoznačil č. j.; ostatně označit ho ani nemohl, neboť mu dosud nebylo oznámeno. Nicméně důležité je, že v době podání odvolání již bylo usnesení o účastenství žalobce b) vydáno a s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti, jakož i použitou argumentaci a gramatiku, vč. plurálu, kdy oba žalobci shodně dovozují, že mají být účastníky řízení, tak měl správní orgán – i s odkazem na obecnou poučovací povinnost a skutečnost, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 a 2 správního řádu) – postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Konkrétně, za účelem objasnění tzv. jiné vady podání (odvolání) spočívající v ne zcela jasném a srozumitelném projevu vůle jednoho z odvolatelů – žalobce b), měl správní orgán

- poučit tohoto odvolatele v tom smyslu, že o jeho odvolání bylo vydáno samostatné usnesení, proti němuž je možné se odvolat, a současně ho
- vyzvat, aby v přiměřené lhůtě sdělil, zda již podaným odvoláním ze dne 27. 1. 2016 napadá též usnesení o svém účastenství v řízení.

Toto by byl zcela korektní a základním zásadám činnosti správních orgánů odpovídající postup v dané věci, který ovšem nebyl zvolen a žalovaný proto nebyl oprávněn – bez předchozího poučení a výzvy – posoudit odvolání žalobce b) jako nepřipustné, tj. jako podané někým, kdo nemá oprávnění podat odvolání – nemá postavení účastníka řízení.

Judikatura se obecně v případech podání odvolání neoprávněnou osobou jasně kloní k závěru vydávat rozhodnutí o zamítnutí takového odvolání jako nepřipustného – srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, či rozsudek Nejvyššího správního osudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118. V daném případě však žalobce b) oprávněně podat odvolání byl a s ohledem na samotný obsah odvolání ze dne 27. 1. 2016, jakož i dosti specifickou procesní situaci popsanou shora, bylo podle přesvědčení krajského soudu povinností správního orgánu postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu odstranit vady – nejasnosti ohledně toho, čeho se žalobce b) jako odvolatel vlastně domáhá. To se nestalo a napadené rozhodnutí žalovaného tak ve výroku II. nemůže obstát pro rozpor procesními pravidly danými správním řádem. Námitka týkající se nepřipustnosti odvolání je tedy důvodná a důvodné jsou též další námitky směřující již do samotného účastenství v řízení o pozemkových úpravách.

V.b) K účastenství v řízení o pozemkových úpravách, vč. změny obvodu pozemkových úprav /výrok I. a III. napadeného rozhodnutí/

Úcastenství 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 stanoví jinak, 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):

„Úcastníky řízení o pozemkových úpravách (dále jen "účastníci") jsou:

- 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, (dále jen "obec")“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem).

Z uvedeného je zřejmé, že okruh účastníků zahrnuje různé subjekty. Nejvýznamnější jsou z hlediska širě přiznaných práv vlastníci těch pozemků, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách. Zákon o pozemkových úpravách těmto vlastníkům přiznává řadu oprávnění, jimž mohou podstatným způsobem ovlivňovat průběh řízení a zejm. jeho výsledek; ke schválení návrhu pozemkových úprav bylo třeba souhlasu vlastníků alespoň 3/4 - a po novele provedené zákonem č. 185/2016 Sb. 60 % - výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách. Mezi účastníky řízení zákon o pozemkových úpravách dále řadí za určitých podmínek 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.

Žalovaný však ve shodě s krajským pozemkovým úřadem pominul tuto posledně uvedenou kategorii svým způsobem specifických účastníků a vyšel z toho, že pozemky žalobců jsou mimo obvod pozemkových úprav a nejsou tudíž předmětem pozemkových úprav. Potvrdil proto prvostupňové rozhodnutí, že žalobci nejsou účastníky řízení, aniž by současně prověřil možnost dotčení jejich práv v důsledku řešení pozemkových úprav.

Takový postup nelze akceptovat. Zákon o pozemkových úpravách zjevně stanoví okruh účastníků šířeji a nelze vyloučit (spíše naopak), že žalobci se do tohoto okruhu účastníků tak, jak je vymezen v § 5 odst. 1 písm. a) zákona, nevejdou. Žalobci své dotčení namítali nejen v žalobě, ale též v podaném odvolání, v němž výslovně uvedli, že jejich pozemky jsou dotčeny pozemkovými úpravami a že vyžadují řešení podle § 2 zákona o pozemkových úpravách. A odkázali především na to, že v původním návrhu pozemkových úprav, který po jeho schválení zrušil odvolací orgán, byly jejich pozemky důkladně řešeny, a to jak v části nového uspořádání, tak v plánu společných zařízení; příkladmo pak uvedli některé body, které byly u jejich pozemků řešeny: příjezdové cesty, přístupnost a využití pozemků, rybník, další vodohospodářské objekty, ozelenění, územní systém ekologické stability, protierozní opatření atd.

Napadené rozhodnutí žalovaného se ovšem těmito skutečnostmi vůbec nezabývalo, tvrzení odvolatele označilo jako nerelevantní a poukázalo, že předmětem odvolacího řízení není posuzování toho, co předcházelo zrušenému rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. K otázce možného dotčení práv žalobců – naznačeného mj. právě jejich výše uvedeným tvrzením – se tak žalovaný v podstatě vymkl. Z jeho rozhodnutí nelze seznat, že by žalobci nemohli spadat mezi osoby, u nichž existuje potencialita dotčení v důsledku řešení pozemkových úprav, což je alarmující nejen proto, že zákonná úprava s tímto okruhem osob jako účastníků řízení výslovně počítá, ale i proto, že pozemky žalobců původně v návrhu pozemkových úprav zahrnuty byly. A pokud nyní již předmětem pozemkových úprav nejsou, nelze žalobce de facto i de iure stavět do pozice jakoby jejich pozemky vůbec neexistovaly.

V souhrnu se jedná o množství pozemků – různého druhu určení – v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a bez jejich konkrétního vymezení a důkladného posouzení ve vztahu k řešení pozemkových úprav rozhodně nelze popřít potencialitu přímého dotčení žalobců na vlastnickém, příp. jiném právu. Míra pravděpodobnosti dotčení je navíc v daném případě výrazně vyšší již jen tím, že původně pozemky předmětem pozemkových úprav byly, posléze z nich byly vyjmuty, přičemž příprava pozemkových úprav nadále probíhá, a to v bližším či širším sousedství těchto pozemků (na LV č. 59 a č. 86). O to více je tedy zarážející, že žalovaný při věcném posouzení odvolání žalobce a) zcela pominul posoudit jeho pozici jakožto osoby, jejíž „*vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena*“.

Úvaha o této nepochybně relevantní a důležité otázce v napadeném rozhodnutí chybí. Posouzení či test potenciálního přímého dotčení žalobců (z titulu vlastnictví pozemků, které sice nejsou přímo předmětem pozemkových úprav, ale nacházejí v širším či bližším sousedství – v jednom k. ú., v němž pozemkové úpravy probíhají) žalovaný neprovedl. Vyšel v zásadě pouze z provedené změny obvodu pozemkových úprav, o jejíž důvodnosti ve vztahu k žalobcům a jejich pozemkům lze navíc významně pochybovat.

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 s touto možností počítá 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). A právě to se v nyní projednávané věci stalo s tím, že žalovaný, resp. krajský pozemkový úřad rozhodl o tom, že žalobci již dále nejsou účastníky řízení, protože pozemky, které vlastní, byly na základě změny obvodu upravovaného území vyjmuty z předmětu pozemkových úprav.

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 vytvořili 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).

Cílem pozemkových úprav je tedy jakási celková harmonizace vztahů v daném území, která probíhá ve veřejném zájmu, a to na základě řízení zahájeném vždy z podnětu pozemkového úřadu, tj. z moci úřední (§ 6 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách). Tomu ovšem mohou předcházet a často také předchází požadavky vlastníků na zahájení pozemkových úprav, které příslušný pozemkový úřad posuzuje a v případě, že se pro to vysloví vlastníci nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území, musí řízení o pozemkových úpravách zahájit vždy (§ 6 odst. 1 a 3 zákona o pozemkových úpravách). Jakkoli se tedy jedná o řízení zahajované a vedené z moci úřední, ex officio, je zde velmi silný prvek v podobě vlastníků pozemků, které nelze pomíjet, a to nejen v souvislosti se samotným zahájením řízení, ale vůbec celým řízením, vč. určení obvodu pozemkových úprav. Určení obvodu pozemkových úprav je klíčové z hlediska určení okruhu účastníků řízení a dle § 4 vyhlášky č. 13/2014 Sb. 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“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem).

V daném případě přitom pozemky žalobců do obvodu pozemkových úprav krajský pozemkový úřad zahrnul, tzn., že je musel vyhodnotit jako pozemky nezbytné k dosažení shora uvedených cílů pozemkových úprav. Následně, s odkazem na závěry odvolacího orgánu, který zrušil jeho rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav, však rozhodl o změně obvodu pozemkových úprav a vyjmul z upravovaného území mj. pozemky žalobců.

K tomu je nutno poznamenat, že zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 16. 4. 2015, č. j. SPU 147184/2014, se kriticky vymezilo k více věcem, přičemž jednou z nich bylo též stanovení obvodu pozemkových úprav. Konkrétně odvolací orgán upozornil na nestandardní stanovení obvodu pozemkových úprav proto, že „do obvodu byly zahrnuty značné části zastavitelného území obce, které nejsou z hlediska zemědělského využití potřeba (§ 2 zákona).“ A současně doporučil v dalším řízení upravit obvod pozemkových úprav v souladu s územním plánem bez toho, že by byl v tomto ohledu nějak konkrétní. A konkrétní nebyl ani krajský pozemkový úřad, který v oznámení o změně obvodu pozemkových úprav ze dne 5. 5. 2015 odkázal na závěry odvolacího řízení, které však hovoří obecně o nevhodném zahrnutí zastavitelného území bez nějakého jasného pokynu vyjmout pozemky žalobců (dle jejichž tvrzení navíc vůbec nejde o pozemky v intravilánu, tj. zastavitelném území obce).

Argumentace závěry odvolacího orgánu ve vztahu ke změně obvodu pozemkových úprav a vyjmutí pozemků žalobců je tedy značně nepřesvědčivá, přičemž z ostatních okolností celé věci se lze důvodně domnívat, že pravým důvodem zde nebyly závěry odvolacího orgánu, nýbrž snaha zbavit se problematických účastníků řízení – žalobců. Ostatně sám žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že bylo postupováno tak, aby práva ostatních účastníků nebyla omezena zdlouhavým projednáváním opakujících se požadavků, jímž nebylo možno vyhovět. Tuto situaci je však nutno řešit primárně již v rámci projednávání návrhu nového uspořádání pozemků a posléze pak především v rámci hlasování o návrhu, resp. jeho schvalování, kdy s finálním návrhem vyslovují jednotliví vlastníci souhlas. K eliminování problematických vlastníků, jejichž požadavkům nelze vyhovět, tak funguje primárně institut hlasování, neboť ke schválení není potřeba absolutní většiny, ale pouze tzv. kvalifikované většiny v podobě $\frac{3}{4}$ - a po novele provedené zákonem č. 185/2016 Sb. jen 60 % - vlastníků výměry řešených pozemků.

Je zřejmé, že návrh nového uspořádání pozemků bývá v praxi často kompromisním výsledkem různých zájmů (nejen) jednotlivých vlastníků, jež nelze nikdy absolutně sladit, a proto také zákon o pozemkových úpravách počítá nikoli s absolutním souhlasem všech vlastníků. Jejich individuální zájmy nelze z hlediska proporcionality nadřazovat nad zájmy zákonem kvalifikované většiny, resp. její zájmy blokovat. A pokud se tak děje, je na místě využít právě výše zmíněného mechanismu hlasování o návrhu nového uspořádání pozemků a příp. problematické vlastníky přehlasovat (a pokud se to nepodaří, nezbyvá než hledat jiné, racionální řešení – uspořádání pozemků, příp. řízení zastavit s odkazem na § 6 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách).

K institutu hlasování a následné nutnosti respektování přehlasování menšiny pak krajský soud pouze pro úplnost odkazuje na relevantní judikaturu, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 – 86, který se sice vztahuje k předchozí právní úpravě pozemkových úprav (zákon č. 284/1991 Sb.), jeho závěry jsou však použitelné i za účinnosti úpravy současné, neboť ta je vystavena na stejných principech. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mj. konstatoval: „...podle § 9 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách (nyní § 11 odst. 4) je rozhodující souhlas s navrženými pozemkovými úpravami vlastníky, kteří představují 2/3 výměry půdy dotčené pozemkovými úpravami (nyní vážené hlasy vlastníků alespoň 3/4 výměry půdy pozemků pojatých do pozemkové úpravy). V tomto případě však nezbyvá vlastníkům v menšině, než provedení pozemkových úprav respektovat. A to jednak proto, že souhlas dali vlastníci představující požadovanou většinu výměry zahrnutých pozemků, ale také s ohledem na veřejný zájem na provedení pozemkových úprav; především však i proto, že by podle požadavků přiměřenosti, vyjádřených v § 8 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách [nyní § 10 zákona – pozn. krajského soudu] ve spojení s § 12 nařízení vlády č. 4/2000 Sb. neměli být zasaženi na svých právech podstatným způsobem, neboť i k jejich prospěchu byly pozemkové úpravy plánovány a provedeny. I těmto vlastníkům má realizace pozemkových úprav přinést užitek, byť se sami můžou cítit poškození a znevýhodnění. Podmínky k racionálnímu hospodaření je třeba též posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též k celku a ke všem vlastníkům. Nelze je posuzovat zcela jednotlivě a individuálně; racionálnější hospodaření, i s ohledem na zmíněný veřejný zájem, musí být většinové.“ K obdobným závěrům pak dospěl Nejvyšší správní soud také ve svém dalším rozsudku ze dne 13. 2. 2009, č. j. 7 As 26/2007 – 278, ve kterém konstatoval, že: „...každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Jinými slovy vyjádřeno: nesouhlas účastníka řízení [zde vlastníka pozemků dotčených pozemkovou úpravou a osoby, jejíž věcná práva k nemovitostem mohou být pozemkovou úpravou dotčena - § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách] s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejího schválení (§ 11 odst. 4 zákona), neopírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků.“

Lze proto uzavřít, že prostý odkaz na závěry odvolacího řízení ani problematičnost žalobců – účastníků řízení, kteří s návrhem pozemkových úprav nesouhlasili (úspěšně se odvolali) a požadovali ponechání původních pozemků, nemůže z hlediska změny obvodu pozemkových úprav obstát. A to tím spíše, že v daném případě se jedná o pozemkové úpravy komplexní, jež vyžadují souhrnné řešení, nikoli jednoúčelové s vyloučením pozemků těch vlastníků, kteří s návrhem nového uspořádání nesouhlasí. Jak již bylo řečeno výše, takové situace je třeba řešit zejména za pomoci hlasování jednotlivých vlastníků, nikoli změny obvodu pozemkových úprav. Změna obvodu pozemkových úprav je v tomto ohledu až krajním řešením, jež nemůže být svévolné a musí být vždy podloženo přesvědčivými důvody, které konvenují základním cílům pozemkových úprav.

VI. Shrnutí a závěr

S ohledem na vše výše uvedené krajský soud konstatuje, že postup žalovaného byl vadný a v rozporu s procesními předpisy, pokud bez předchozího poučení a výzvy žalobce b) zamítl jeho odvolání jako nepřípustné. Současně krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný rovněž pochybil, pokud zamítl odvolání žalobce a) a současně potvrdil rozhodnutí krajského pozemkového úřadu o tom, že není účastníkem řízení o pozemkových úpravách, aniž by posoudil možnost jeho přímého dotčení.

Krajský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. zrušil pro vady řízení napadené rozhodnutí žalovaného; současně v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, v němž je vázán výše vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Nejprve tedy bude nutno napravit popsany procesní lapsus vůči žalobci b). Následně bude třeba znovu posoudit otázku účastenství, přičemž nelze přehlédnout, že v daném případě nejde jen o účastenství jako takové, ale i o změnu 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 příp. 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 to pozemkový úřad shledá důvody. V dalším řízení proto bude nezbytné – jako jakousi předběžnou otázku – posoudit skutečné důvody, které vedly ke změně obvodu pozemkových úprav s tím, že v daném případě nemůže obstát ani prostý odkaz na závěry odvolacího řízení, ani problematičnost žalobců – účastníků řízení, kteří s návrhem pozemkových úprav nesouhlasili a požadovali ponechání původních pozemků. Teprve poté, co bude posouzena změna obvodu pozemkových úprav, bude možné relevantně posoudit též otázku účastenství s tím, že i v případě zachování změny obvodu pozemkových úprav, tj. vyjmutí pozemků žalobců z pozemkových úprav, bude nezbytné posoudit dotčení na jejich vlastnických či jiných právech ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách.

Pouze pro úplnost krajský soud ještě uvádí, že v nyní souzené věci se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tj. takový žalobní typ, u kterého z povahy věci nepřipadaly v úvahu žalobcem uplatněné další návrhy (aby žalovanému bylo zakázáno měnit obvod předmětných pozemkových úprav vyloučením pozemků žalobců bez jejich souhlasu a aby byl žalovaný povinen jednat se žalobci jako s účastníky řízení); proto o těchto návrzích ani nerozhodoval, nicméně ke změně obvodu pozemkových úprav se krajský soud dostatečně vyjádřil, stejně jako k dalšímu postupu žalovaného a jeho možnosti (ne)jednat se žalobci jako s účastníky řízení.

VII. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. a každému z žalobců ad a) a b), jakožto úspěšnému účastníku řízení, přiznal právo na náhradu nákladů řízení, která činí částku 3 000 Kč (tvořenou zaplaceným soudním poplatkem za žalobu, nikoli i za návrh na předběžné opatření, který byl zamítnut usnesením ze dne 9. 6. 2016, č. j. 30 A 83/2016 – 70). Tuto částku je tedy žalovaný povinen zaplatit každému z žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u ě n í : 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.

V Brně dne 8. 9. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu