



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Jana Kratochvíla (soudce zpravodaj) a soudkyně Veroniky Juříčkové ve věci žalobců: a) **Mgr. J. S.**, b) **S. H.**, c) **Ing. J. N.**, d) **Ing. I. N.**, e) **H. H.**, f) **J. H.**, všichni zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Knollovou, sídlem Údolní 65, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, sídlem Husinecká 11a, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2018, č. j. SPU 486639/2018, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2021, č. j. 30 A 20/2019-176,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci (stěžovatelé) jsou vlastníky pozemků v k. ú. Olešnice na Moravě, které byly dotčeny jednoduchými pozemkovými úpravami podle 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 (zákon o pozemkových úpravách).

[2] Na základě žádosti města Olešnice zahájil Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Jihomoravský kraj, Pobočka Blansko (dále jen „pozemkový úřad“)

dne 5. 4. 2013 řízení o jednoduchých pozemkových úpravách v západní části katastru. V této oblasti se nachází i lyžařský areál Olešnice na Moravě. V průběhu několikaletého projednávání úprav a souvisejícího návrhu plánu společných zařízení se předmětem sporů stala zejména trasa navrhované hlavní (páteřní) polní cesty CP1 za ulicí Moravská strana, která měla vést též kolem lyžařského areálu Olešnice a napojovat jej na stávající místní komunikaci u hřbitova. Podle stěžovatelů hlavní motivací pro pozemkové úpravy nebylo zlepšit podmínky pro zemědělské obhospodařování dotčených pozemků a přispět k ekologii krajiny, nýbrž zřídit další přístupovou cestu k lyžařskému areálu Olešnice. Někteří vlastníci navrhovali alternativní řešení, kdy by namísto páteřní (průjezdni) cesty byly navrženy dvě cesty končící slepě, to ale sbor zástupců vlastníků zamítl na svém zasedání dne 27. 2. 2015. Dokumentaci plánu společných zařízení vzal na vědomí sbor zástupců vlastníků na svém zasedání dne 30. 8. 2016 a schválilo jej zastupitelstvo na svém zasedání dne 27. 9. 2016.

[3] Návrh pozemkových úprav následně schválil pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018. Společné odvolání stěžovatelů zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví. Stěžovatelé se proti rozhodnutí bránili správní žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl.

[4] Krajský soud nevyhověl hlavní žalobní námitce rozporu s cíli pozemkových úprav. Připustil, že pokud by se opravdu potvrdilo, že pozemkové úpravy byly pouhou zástěrkou a jejich hlavním smyslem bylo ve skutečnosti zpřístupnit stávající lyžařský areál další komunikací, bylo by to jistě důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Dospěl však k závěru, že skutečnost je mnohem komplexnější, než jak ji prezentují stěžovatelé. Výsledná podoba plánu společných zařízení a zejména trasa sporné cesty je podle soudu výsledkem vyváženého kompromisu mezi zájmy různých vlastníků vstupujících se svými pozemky do pozemkových úprav. Stěžovatelé představují menšinu, které dosažené řešení nevyhovuje.

[5] Krajský soud nevyhověl ani čteným námitkám procesního charakteru. Obecně k nim s odkazem na judikaturu Ústavního soudu poznamenal, že procesní práva nemají význam sama o sobě a neexistují samoučelně. Ne každá zjištěná vada správního řízení musí vést automaticky ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. Je třeba zkoumat, zda mohl být v důsledku porušení procesních pravidel žalobce zkrácen na svých hmotných právech. Důvodnost žaloby tedy může založit pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Takovou vadu však krajský soud v řízení před správními orgány neshledal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatelé se proti rozsudku krajského soudu bránili kasační stížností. Konkrétně vnesli následující kasační námitky:

1. Rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud se nedostatečně vypořádal s žalobními námitkami ohledně více variant dokumentace, nedostatků v plánu

pokračování

společných zařízení, chybného napojení cesty na stávající komunikaci, poučení stěžovatelů a nevypořádání se žalovaným s odvolacími námitkami.

2. Krajský soud nesprávně posoudil otázku rozporu s cíli pozemkových úprav.
3. Plán společných zařízení byl měněn poté, co byl projednán ve sboru zástupců vlastníků a v zastupitelstvu obce. Jelikož byl měněn, měl být předložen k novému vyjádření dotčeným orgánům a znovu projednán ve sboru zástupců a schválen zastupitelstvem obce.
4. Správní orgány nesprávně určily okruh účastníků řízení.
5. Krajský soud chybně vyhodnotil otázku podjatosti opatrovníka určeného neznámým vlastníkům.

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se se závěry krajského soudu.

III. Právní hodnocení

Přezkoumatelnost rozsudku

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč shledal žalobu nedůvodnou. Plně tedy vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanoveným ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS; nebo rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje nesouhlas stěžovatelky s jeho odůvodněním a závěry (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

[9] Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

[10] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud nedostatečně věnoval některým jejich žalobním námitkám. Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[11] Otázce variant plánu společných zařízení se krajský soud věnoval zejména v bodech 45 až 47 rozsudku, ale i na dalších místech. Pokud jde konkrétně o aktualizaci plánu v bodě 53 krajský soud uvedl, že obsahem aktualizace plánu označené datem 06/2018 bylo pouze upřesnění technické zprávy ve věci přejezdu přes suchý poldr POL2 (na žádost jeho vlastníků) a přidání doplňkových přístupových cest C60 – C76 v reakci na návrh nového

uspořádání pozemků. Podle Metodického návodu k provádění pozemkových úprav se nejedná o takovou změnu návrhu plánu společných zařízení, jež by vyžadovala jeho nové projednání ve sboru zástupců a vlastníků a v zastupitelstvu obce. Pokud s tímto posouzením stěžovatelé nesouhlasí, není to otázka přezkoumatelnosti rozsudku, ale jeho zákonnosti (viz níže).

[12] K namítaným obsahovým vadám plánu společných zařízení a jeho technické zprávy krajský soud uvedl, že stěžovatelé nijak nespécifikovali, v čem se tyto vady mají dotýkat jejich práv. Nejvyšší správní soud takové vypořádání považuje za odpovídající. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře upozornil, že ani žaloba proti rozhodnutí o pozemkových úpravách neslouží k obecné kontrole zákonnosti činnosti správních orgánů. Pokud žalobce neuvede, jakou konkrétně namítaná vada má souvislost s jejich subjektivními právy, nelze takové námitky přezkoumat. Soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 As 233/2018-74, bod 66).

[13] K otázce chybného napojení cesty na stávající komunikaci krajský soud v bodě 26 rozsudku uvedl, že přímé napojení nad hřbitovem v pravém úhlu není možné z důvodu pětimetrového převýšení. Navíc v tomto místě se návrh drží trasy již existující polní cesty, tedy respektuje stávající stav v území.

[14] Krajský soud se dostatečně věnoval i namítaným vadám závazných stanovisek. Je pravda, že závazné stanovisko orgánu územního plánování, byť kladné, nebylo nijak odůvodněno. Stěžovatelé však tuto námitku nevznесли v odvolání, kde mohla být napravena. Krajský soud zákonnost obsahu závazného stanoviska sám přezkoumal a nesoulad návrhu s územním plánem neshledal (viz níže bod [29]). Krajský soud v této situaci postupoval správně. Zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska, které stěžovatelé mohli v odvolání namítat, ale neučinili tak, by bylo čirým formalismem, pokud byl soud zároveň názoru, že závazné stanovisko bylo věcně v souladu se zákonem. K ochraně subjektivních hmotných práv stěžovatelů by zrušení rozhodnutí žalovaného nepřispělo. Nenapravil by se ani zásah do procesních práv stěžovatelů, neboť oni sami ochrany svých práv nedbali a absenci odůvodnění závazného stanoviska nenamítli v odvolání.

[15] Poučení účastníků řízení se krajský soud rozsáhle věnoval v bodech 49 až 52 rozsudku. Pokud jde o namítané nedostatečné poučení vlastníků, jejichž pozemky bylo možno do pozemkových úprav zahrnout jen s jejich souhlasem, krajský soud správně uvedl, že zde skutečně došlo k pochybení, které však bylo ještě v průběhu řízení napraveno (dopisem ze dne 20. 2. 2015).

[16] K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, krajský soud uvedl, že žalobní námitka byla obecná, a vypořádal ji tedy také obecně (bod 19 rozsudku). Obdobně Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační námitka je obecná. Stěžovatelé namítají, že správní orgány se „nedostatečně přezkoumatelně a náležitě profesionálně“ vypořádaly s jejich námitkami k návrhu jednoduchých pozemkových úprav podanými

pokračování

dne 10. 10. 2017. Žalovaný se této odvolací námitce věnoval na s. 15 svého rozhodnutí, kde odkázal na konkrétní dokumenty ve správním spise, ve kterých se správní orgán prvního stupně s námitkami podrobně vypořádal. Stěžovatelé v kasační stížnosti ani v žalobě nekonkretizují, proč by vypořádání nemělo být „náležitě profesionální“. Nejvyšší správní soud nic takového neshledal.

[17] Podle Nejvyššího správního soudu se tedy krajský soud dostatečně a srozumitelně vypořádal s výtkami, které stěžovatelé snesli v žalobě. Nepřezkoumatelné není ani rozhodnutí žalovaného. Tyto námitky tak nejsou důvodné.

Rozpor s cíli pozemkových úprav

[18] Podle krajského soudu hlavním účelem navržené cesty byl provoz zemědělské techniky. Jak na trasu, tak na dopravně technické a stavební parametry cesty měly rozhodující vliv požadavky zemědělského podniku, který v lokalitě hospodářší. Krajský soud nepovažoval samo o sobě za závadné, že pokud cesta vede též na parkoviště lyžařského areálu, budou ji moci kromě zemědělské techniky v budoucnu využít svými osobními automobily i návštěvníci lyžařského areálu. Zákon o pozemkových úpravách podle něj definuje své cíle široce a neomezuje se zdaleka jen na optimalizaci zemědělského využití pozemků. V § 2 si klade za úkol zabezpečení přístupnosti a využití všech pozemků bez rozdílu a ve stejné obecném duchu hovoří i o diverzifikaci jakékoliv hospodářské činnosti, kam lze zařadit i využití pozemků pro provoz lyžařského areálu.

[19] Stěžovatelé považují takový výklad cílů pozemkových úprav za nepřipustně extenzivní.

[20] Podle § 2 zákona o pozemkových úpravách se pozemkovými úpravami *ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena v rozsahu rozhodnutí podle § 11 odst. 8. Současně je cílem pozemkových úprav zajištění podmínek pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny.*

[21] Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí se stěžovateli. Obecným účelem předchozího zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, bylo zlepšit podmínky pro zemědělské hospodaření, zejména pro soukromé hospodaření, které vznikalo po roce 1989. Tato vázanost účelu zákona na zemědělské hospodaření zůstala i v novém zákonu o pozemkových úpravách. Pokud věta první § 2 mluví o vytvoření podmínek pro „*racionální hospodaření vlastníků půdy*“ míní tím hospodaření zemědělské či lesnické a činnosti s nimi související. Hlavním cílem pozemkových úprav musí být vytváření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy, tedy hospodaření zemědělské či obecněji hospodaření v krajině (ekologická funkce krajiny). Cíle

zákona uvedené v § 2 nelze interpretovat tak, že by mohly zahrnovat i jiné druhy hospodaření s půdou.

[22] Pozemkovými úpravami, včetně vymezení společných opatření, nelze nad rámec výslovné zákonné úpravy (§ 12 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách) nahrazovat či obcházet nástroje územního plánování, jak je vymezuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a v případě pozemních komunikací rovněž zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Bylo by dokonce v přímém rozporu s účelem zákona o pozemkových úpravách a rovněž zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, pokud by jako polní či lesní cesty byly vymezovány komunikace, které by měly primárně či v podstatném rozsahu sloužit jiným účelům.

[23] Naplnění podmínky racionálního hospodaření je nutno posuzovat vždy ve vztahu k většině vlastníků pozemků dotčených pozemkovými úpravami a k celkovému výsledku pozemkové úpravy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 1 As 169/2015-42, bod 27). Se stěžovateli lze souhlasit potud, že by bylo nepřijatelné, aby cílem pozemkových úprav bylo zlepšení využívání jednoho pozemku jednoho vlastníka, tedy zde lyžařského areálu. Krajský soud však přesvědčivě vyložil, že tomu tak v daném případě není, a to ani u sporné cesty CP1.

[24] Jak ale správně vyhodnotil krajský soud, v daném případě smysl plánované polní cesty nevybočuje ze zákonem vymezených cílů pozemkových úprav. Jejím hlavním smyslem je lepší obslužnost zemědělských pozemků zemědělskou technikou. Tomu bylo podřízeno její umístění a parametry. Šíře cesty odpovídá požadavku zemědělského podniku, aby vyhovovala moderním zemědělským strojům (viz bod 26 rozsudku krajského soudu). Ze správního spisu nevyplývá, že by trasování cesty bylo přizpůsobeno jiným účelům. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v posuzovaném případě jsou tedy provedené pozemkové úpravy v souladu s cíli zákona o pozemkových úpravách.

[25] Stěžovatelé dále poukazují na důvodovou zprávu k zákonu o pozemkových úpravách s tím, že nově zřízené cesty nesmí sloužit jiným než zemědělským účelům. K použití historické metody výkladu, tedy zohlednění úmyslu zákonodárce, se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud. Tato metoda, byť má svá úskalí, je legitimní metodou výkladu právního předpisu. Úmysl zákonodárce lze zjišťovat třeba i z obsahu důvodových zpráv. Nicméně historická metoda je vždy spíše pomocným vodítkem k interpretaci zákona (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 760/18 ze dne 30. 11. 2020, bod 36).

[26] V daném případě důvodová zpráva k § 9 návrhu zákona o pozemkových úpravách (sněmovní tisk č. 948/0, 3. volební období, 1998-2002) uvádí, že *prvky (objekty) společných zařízení slouží výhradně zemědělské a lesní výrobě, k ochraně půdy, životního prostředí a zvelebení krajiny*. Podle § 9 odst. 8 písm. a) zákona o pozemkových úpravách součástí plánu společných zařízení jsou zejména opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy a podobně.

[27] Nejvyšší správní soud uvádí, že tato zmínka v důvodové zprávě především dále podtrhuje výše uvedený závěr, že primárním cílem pozemkových úprav musí být vždy zlepšit podmínky pro obhospodařování půdy, a nikoliv zlepšení cestovního ruchu,

pokračování

dopravy a podobně. Nicméně otázka, jak ve skutečnosti bude nově vybudovaná cesta využívána, není otázkou, která má být řešena v rámci řízení o pozemkových úpravách. To je až otázka případné místní úpravy provozu na pozemních komunikacích [viz § 61 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)]. Rozhodnutí v rámci řízení o pozemkových úpravách tedy nijak nepředurčuje, jak bude komunikace ve skutečnosti využívána. Zásadní však je, že hlavním účelem nové komunikace musí být zlepšení podmínek pro zemědělské hospodaření, či případně zlepšování ekologické funkce krajiny. Jak už Nejvyšší správní soud uzavřel, tento účel byl v případě sporné cesty CP1 naplněn.

[28] Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí žalovaného není v rozporu s cíli pozemkových úprav.

[29] Krajský soud se podrobně věnoval také namítanému rozporu s územním plánem. Vysvětlil, že územní plán obce odkazuje na pozemkové úpravy, pokud jde o dopravní síť v západní části města. Pozemkové úpravy se nemohou dostat do rozporu s územním plánem. Stěžovatelé v kasační stížnosti se závěrem krajského soudu vyjadřují nesouhlas, avšak nepředkládají proti němu žádné argumenty. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že souhlasí s hodnocením krajského soudu a v podrobnostech na ně odkazuje.

Změny plánu společných zařízení

[30] Podle stěžovatelů byl plán společných zařízení nepřípustně měněn poté, co byl zaslán k vyjádření dotčeným orgánům a schválen zastupitelstvem města.

[31] Jak uvedl krajský soud, plán byl dotčeným orgánům zaslán 13. 5. 2016. Poté byl jen doplněn o připomínky Regionální dokumentační komise Státního pozemkového úřadu pro Jihomoravský a Zlínský kraj (změna z července 2016). Tato varianta byla následně projednána sborem zástupců vlastníků dne 30. 8. 2016 a schválena zastupitelstvem města dne 27. 9. 2016. Následně došlo ještě k aktualizaci plánu označené datem 06/2018.

[32] Krajský soud ke změně z července 2016 uvedl, že žalobní námitka je bez poukazu na konkrétní dotčený orgán a na jakékoliv skutečnosti, které by svědčily o tom, že se tento orgán vyjadřoval k verzi návrhu společných zařízení, jež by byla v otázkách, které je tento dotčený orgán oprávněn posuzovat, podstatně odlišná od té, kterou později řádně schválil sbor zástupců vlastníků a město Olešnice.

[33] Nejvyšší správní soud se s právě uvedeným názorem krajského soudu ztotožňuje. Ani v kasační stížnosti stěžovatelé neuvádějí, jak se namítané pochybení negativně odrazilo v jejich právech. V každém případě změny provedené v červenci 2016 se týkaly zapracování připomínek Regionální dokumentační komise Státního pozemkového úřadu pro Jihomoravský a Zlínský kraj. Jednalo se převážně o formulační zpřesnění zejména technické zprávy a dalších dokumentů (viz tabulka změn, která je přílohou dopisu ze dne 17. 8. 2016 a založena ve správním spise – šanon 12). Nejednalo se o věcné změny s reálným dopadem do území. Stěžovatelé neuvádějí, vyjádření kterých dotčených orgánů bylo negativně ovlivněno tím, že se nevyjadřovaly k této konečné verzi plánu společných zařízení a jak. Navíc je zřejmé, že sboru vlastníků a zastupitelstvu byl předložen plán

společných zařízení v aktuální verzi. Krajský soud tuto skutečnost dostatečně popsal v bodě 45 rozsudku. Kasační stížnost na tato zjištění nijak kvalifikovaně nereaguje.

[34] Pokud jde o aktualizaci Plánu společných zařízení označenou datem 06/2018, krajský soud uvedl, že jejím obsahem bylo pouze upřesnění technické zprávy ve věci přejezdu přes suchý poldr POL2 (na žádost jeho vlastníků) a přidání doplňkových přístupových cest C60 – C76 v reakci na návrh nového uspořádání pozemků. Nejde o změnu, která by si vyžadovala nové projednání ve sboru zástupců vlastníků a v zastupitelstvu obce. Zde Nejvyšší správní soud musí názor krajského soudu korigovat.

[35] Podle § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách *plán společných zařízení schválí zastupitelstvo obce. Pozemkový úřad před předložením plánu společných zařízení zastupitelstvu obce prokazatelně seznámí s tímto plánem sbor zástupců nebo vlastníky, není-li sbor zvolen. Tento postup platí i v případě změny již schváleného plánu společných zařízení.*

[36] Zákon zde bezvýjimečně stanoví, že i změny plánu podléhají schválení zastupitelstvem a projednání sborem vlastníků. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že systematickým a teleologickým výkladem by bylo možno dojít k tomu, že absenci nového projednání plánu lze akceptovat u drobných změn, které se neodrazí v reálných změnách v území. To však není případ situace, kdy jsou do plánu doplněny nové přístupové cesty. V tomto případě šlo o celkem 17 nových polních či lesních cest různé délky.

[37] V tomto kontextu je nutno zohlednit, že v souladu s § 12 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách ke změně druhů pozemků či výstavbě polních a lesních cest zahrnutých do schváleného návrhu pozemkových úprav již není třeba souhlasu s vynětím ze zemědělského půdního fondu či vydání rozhodnutí o umístění stavby. Schválený plán společných zařízení má tedy poměrně zásadní účinky, neboť nahrazuje potřebná povolení podle stavebního zákona. Nelze tedy slevovat z procesních požadavků kladených na jeho schválení. To zvláště pokud jsou dotčena práva osob, které by byly standardně účastníky územního rozhodnutí. Projednání plánu ve sboru vlastníků je jedinou možností, jak se ke změně mohou vyjádřit.

[38] Krajský soud i žalovaný svůj názor, že nešlo o změnu, která by podléhala novému projednání podle § 9 odst. 11 zákona o pozemkových úpravách, opřeli o Metodický návod k provádění pozemkových úprav. Metodický pokyn však nemůže změnit znění zákona. Nakonec nový metodický návod, účinný od 1. 7. 2022, již tuto výjimku neobsahuje. V části 13.5 naopak správně stanoví, že v případě nutnosti změny plánu společných zařízení, jehož původní podoba byla zastupitelstvem obce již schválena, je vždy nezbytné prokazatelně seznámit s úpravou sbor zástupců (příp. vlastníky) a zajistit její schválení zastupitelstvem obce. Dodatek, že za změnu oproti projednanému stavu se nepovažuje dodatečné navrhování (rušení) doplňkových cest, již v tomto novém znění obsažen není.

[39] Kasační námitka stěžovatelů však i přesto nemůže být úspěšná, protože stěžovatelé nijak nevysvětlují, jak se skutečnost, že tato změna 06/2018 nebyla znovu projednána sborem vlastníků a zastupitelstvem projevila negativně v jejich právech. Tyto změny se ani netýkaly polní cesty C1, proti které stěžovatelé brojí. Nově navržené cesty na tuto cestu C1 nijak nenavazovaly. Nejvyšší správní soud opakuje, že správní soudnictví není určeno

pokračování

k ochraně objektivní zákonnosti, ale slouží k ochraně veřejných subjektivních práv (viz výše bod [12]).

Opomenutí účastníci řízení

[40] Podle stěžovatelů byly jako účastníci řízení opomenuti vlastníci pozemku parc. č. XA v k. ú. O. Tento pozemek je ve společném jmění stěžovatele a) a jeho manželky.

[41] Krajský soud k tomu uvedl, že stěžovatel a) byl účastníkem řízení z titulu vlastnictví jiného pozemku, tudíž nemohlo dojít ke zkrácení jeho práv. Nejvyšší správní soud s tímto názorem plně souhlasí a nemá, co by k němu dodal.

[42] Pokud jde o kasační námitku, že účastníkem nebyla manželka stěžovatele a), tato případná vada neměla žádný vliv na práva stěžovatelů. Ti se nemohou domáhat porušení práv jiné, třetí osoby. Manželka stěžovatele a) žalobu ani kasační stížnost nepodala.

Podjatost opatrovníka určeného neznámým vlastníkům

[43] V rámci správního řízení pozemkový úřad dvěma neznámým osobám ustanovil opatrovníkem obec. Podle stěžovatelů však obec byla podjatá, protože na pozemkových změnách měla zájem.

[44] Krajský soud k tomu uvedl, že ani případný nesouhlas neznámých vlastníků (jejichž pozemky činí 0,41 % výměry řešených pozemků) by nic nezměnil na tom, že byla dosažena potřebná 60 % většina požadovaná zákonem (souhlasili vlastníci, jejichž pozemky tvořily 66,8 % celkové výměry).

[45] Nejvyšší správní soud především musí konstatovat, že praxe, kdy opatrovníkem je ustanovena osoba, která je zároveň účastníkem řízení, je neakceptovatelná. Úkolem opatrovníka je hájit zájmy opatrovance. Tuto svou roli nemůže nestranně vykonávat, pokud má sám zájem na výsledku řízení. To vyplývá i z § 32 odst. 7 správního řádu, podle kterého důvodem pro zrušení ustanovení opatrovníka je, že opatrovník má sám zájem na výsledku řízení nebo nedbá-li o ochranu práv a zájmů opatrovance. Obec jako účastník řízení přitom hájí své zájmy a má zájem na výsledku řízení. Není tak nestrannou osobou při hájení práv ostatních účastníků.

[46] Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí s krajským soudem, že uvedené pochybení správních orgánů v tomto konkrétním případě nemá za následek nezákonnost vydaného správního rozhodnutí. I když ustanovený opatrovník byl ve věci podjatý, a tedy nemohl rozhodnout o schválení úprav za opatrovance, na výsledku řízení to nic nezměnilo. Souhlas vlastníků s pozemkovými úpravami byl dosažen i bez hlasů opatrovníka. Jak správně podotkl krajský soud, jiným způsobem než v hlasování se otázka opatrovnictví jiných osob nemohla práv stěžovatelů dotknout.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 2. února 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu