

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Tomáš Brychta**

**Právní úprava pozemkových úprav**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 12. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 181.557 znaků včetně mezer.

V Jindřichově Hradci dne 22. 12. 2020

Tomáš Brychta

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Martině Frankové, Ph.D., za cenné rady, ochotu a čas věnovaný konzultaci této práce.

Poděkování patří také mé rodině za podporu po celou dobu mého studia.

## Obsah

Úvod .....	1
1. Historický vývoj pozemkových úprav .....	4
1.1. Období od 12. do 15. století .....	4
1.2. Vývoj evidence nemovitostí .....	4
1.3. Vývoj pozemkových úprav v 19. století .....	5
1.4. 20. století .....	6
2. Úvod do problematiky .....	12
2.1. Pojem pozemkových úprav a základní prameny .....	12
2.2. Podstata a smysl řízení .....	12
2.3. Prameny právní úpravy .....	13
2.4. Pozemkové úpravy v praxi a jejich úskalí .....	13
3. Význam, cíle a dopady pozemkových úprav .....	16
3.1. Zájmy dotčené prováděním pozemkových úprav a povaha řízení .....	16
3.2. Cíle pozemkových úprav .....	17
3.2.1. Změna v uspořádání pozemků a vlastnických práv .....	18
3.2.1.1. Vztah pozemkových úprav a vyvlastnění .....	20
3.2.2. Změna v uspořádání věcných práv k věci cizí .....	22
3.2.3. Společná zařízení a ochrana životního prostředí .....	25
3.2.3.1. ÚSES, územní plánování a ekologická opatření .....	26
3.2.4. Obnova katastrálního operátu .....	30
3.3. Formy pozemkových úprav .....	31
4. Řízení o komplexních pozemkových úpravách .....	33
4.1. Zahájení řízení .....	33
4.2. Obvod pozemkových úprav .....	34
4.2.1. Pozemky řešené a pozemky neřešené .....	36
4.3. Účastníci řízení .....	37
4.3.1. Vlastníci řešených pozemků .....	38
4.3.1.1. Sbor zástupců .....	39
4.3.2. Osoby, jejichž věcná práva mohou být přímo dotčena .....	40
4.3.3. Stavebník .....	41
4.3.4. Obce .....	41
4.3.5. Problematické zápisy o vlastnících v katastru nemovitostí .....	42

4.3.5.1. Nedostatečně identifikovaní nebo neznámí vlastníci .....	42
4.3.5.2. Duplicitní zápis vlastnictví .....	44
4.4. Úvodní jednání a kontrolní dny .....	45
4.5. Šetření poměrů v terénu a geodetické činnosti .....	46
4.6. Zpracování plánu společných zařízení .....	46
4.7. Soupis a ocenění nároků vlastníků .....	48
4.8. Návrh nového uspořádání pozemků .....	49
4.9. Návrh pozemkových úprav, souhlas vlastníků a související legislativní otázky .....	50
4.10. Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav .....	53
4.11. Rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv .....	55
4.12. Realizace společných zařízení .....	56
4.13. Odlišnosti ostatních forem pozemkových úprav .....	59
4.13.1. Jednoduché pozemkové úpravy .....	59
4.13.2. Pozemkové úpravy v územích s nedokončeným scelovacím řízením .....	60
5. Novela zákona o pozemkových úpravách a úvahy de lege ferenda .....	64
5.1. Rozšíření obvodu pozemkových úprav jako nástroj boje proti suchu .....	65
5.2. Změny v obsahu jednoduchých pozemkových úprav .....	66
5.3. Novinky týkající se společných zařízení .....	67
5.4. Některé další změny, které novela přinese .....	68
5.5. Co novela neřeší, aneb další úvahy de lege ferenda .....	69
5.5.1. Postavení pachtýřů a nájemců .....	69
5.5.2. Souhlas vlastníků s pozemkovými úpravami .....	70
Závěr .....	71
Seznam zkratk .....	75
Seznam použitých zdrojů .....	76
Seznam použité literatury .....	76
Seznam použitých internetových zdrojů .....	77
Seznam použitých právních předpisů .....	79
Seznam použité judikatury .....	80
Seznam ostatních zdrojů .....	80
Seznam příloh .....	82
Abstrakt .....	84
Klíčová slova .....	85

Abstract.....	86
Keywords.....	87

## Úvod

Od vzniku České republiky do konce roku 2020 měly být na našem území dokončeny pozemkové úpravy ve více jak 5.600 katastrálních územích a výměra pozemků zahrnutých do úprav měla přesáhnout 1.750.000 ha.<sup>1</sup> Na této ploše by tedy měly být ukončeny značně komplikované víceoborové operace, které významným způsobem ovlivňují uspořádání pozemků a vlastnických vztahů, zemědělskou činnost a ráz krajiny. Státní pozemkový úřad do dalších let počítá s úpravami nejméně v 6.000 dalších katastrálních územích.<sup>2</sup> Čili i v těchto územích lze do budoucna očekávat, že orgány veřejné správy i soukromé subjekty budou společnou činností během dlouhého, často několikaletého procesu usilovat o to, aby došlo ke zlepšení podmínek pro hospodaření každého jednotlivého vlastníka, jakož i k uspořádání vztahů a přírodních poměrů v krajině tak, aby z pozemkových úprav měla kromě samotných vlastníků prospěch také dotčená obec, jakož i celá společnost a krajina jako taková.

Tím však není obsah pozemkových úprav vyčerpán, jejich pomocí lze také provést opravu či upřesnění údajů evidovaných v katastru nemovitostí a využít je jako podklad pro územní plánování, jakož i k dalším účelům. Jedná se tedy o jedinečný nástroj, kterým lze komplexně řešit ekonomické, ekologické, právní a geodetické otázky v jednom řízení. Množství zájmů, které se při provádění úprav doplňují ale i střetávají, velký počet zúčastněných subjektů a institucí a také časová, administrativní a odborná náročnost celého procesu s sebou však zákonitě přináší řadu obtíží, procesních i hmotněprávních.

Bez ohledu na četná úskalí zůstanou pozemkové úpravy i v následující letech důležitým průřezovým nástrojem. Zatímco část agendy Státního pozemkového úřadu by měla být ze své podstaty v průběhu dalších let zcela vyčerpána,<sup>3</sup> lze očekávat, že i po provedení úprav ve zbývajících katastrálních územích bude i nadále vhodné reagovat pozemkovými úpravami na vyvíjející se potřeby krajiny a potřeby osob, které v krajině hospodaří.

---

<sup>1</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. *Koncepce pozemkových úprav na období let 2016-2020*. Praha: Státní pozemkový úřad, 2016. s. 6, s. 8.

<sup>2</sup> V České republice bylo k 1. 7. 2019 celkem 13.078 katastrálních území. *Czso.cz* [online]. [cit. 5. 11. 2019]. Dostupné na: <[https://www.czso.cz/csu/rso/katastralni\\_uzemi](https://www.czso.cz/csu/rso/katastralni_uzemi)>. Podle *Koncepce pozemkových úprav na období let 2016-2020* je cca 1.000 katastrálních území nevhodných pro provádění úprav kvůli svému charakteru - jedná se o území velkých měst nebo horské oblasti, v ostatních katastrálních územích se s provedením úprav počítá.

<sup>3</sup> Především restituční nároky podle zákona č. 229/1991 Sb. a zákona č. 428/2012 Sb.

Tato diplomová práce si dává za cíl v celém kontextu postihnout **co jsou to pozemkové úpravy, jak probíhá řízení o nich a jaká jsou jeho úskalí a jaký může být další vývoj pozemkových úprav** na pozadí novely klíčového zákona, která nabývá účinnosti k 1. 1. 2021.<sup>4</sup> Dílčím cílem této práce je vyhodnotit, zda právní úprava pozemkových úprav odpovídá společenským potřebám, především pak požadavkům na ochranu krajiny a její ekologický rozvoj. Diplomová práce blíže zkoumá postavení účastníků řízení a instituty, které zajišťují ochranu jejich práv. V této souvislosti práce analyzuje možné dopady pozemkových úprav do sféry účastníků a hodnotí, do jaké míry mohou být pozemkové úpravy vnímány jako (v)nucený zásah do práv dotčených osob.

První kapitola diplomové práce se zabývá historickým vývojem pozemkových úprav, konkrétně postupnými změnami a rozšiřováním cílů, za kterými byly úpravy prováděny. Kapitola také poukazuje na rozdílné právní koncepce pozemkových úprav a vysvětluje, jakým způsobem ovlivnily současnou právní úpravu. Pro další kapitoly je významné vymezení *nedokončeného scelovacího řízení*, obsažené v podkapitole 1.4.

Druhá kapitola představuje úvod do problematiky současných pozemkových úprav. Vymezuje základní pojmy a v základních rysech vykresluje smysl a účel celého řízení. Pro posouzení reálných dopadů a výsledků pozemkových úprav je na konci kapitoly obsaženo zhodnocení statistických údajů o ukončených řízeních.

Těžiště práce spočívá ve třetí a čtvrté kapitole. Třetí kapitola se podrobně zabývá jednotlivými cíli pozemkových úprav a nástroji, pomocí kterých jsou realizovány. Podrobně je zkoumán význam soukromých a veřejných zájmů pro pozemkové úpravy a na tomto základě je následně analyzován vztah pozemkových úprav k další právním institutům, především k vyvlastnění a k územnímu plánování.

Čtvrtá kapitola komplexně pojednává o řízení o pozemkových úpravách. Důkladně se zaměřuje na často problematické vymezení účastníků řízení a upozorňuje na situaci nájemců, kterým právní řád nepřiznává téměř žádnou ochranu nebo možnost podílet se na řízení. Kapitola dále poukazuje na postavení správního orgánu, který řízení vede a na roli orgánů dotčených. Vzhledem k tomu, že zákon ponechává Státnímu pozemkovému úřadu určitou volnost při vedení řízení, jsou v této kapitole zkoumány nejen čistě právní otázky, ale i efektivita a vhodnost

---

<sup>4</sup> Nemalá část zahájených pozemkových úprav však bude i v následujících letech dokončena podle stávající právní úpravy, viz úvod kapitoly 5.



různých řešení a postupů Státního pozemkového úřadu. Čtvrtá kapitola tedy provede všemi hlavními instituty řízení a poukáže na problematická místa právní úpravy.

Pátá, závěrečná kapitola navazuje na poznatky o problematických místech právní úpravy z předcházejících kapitol a zabývá se novelou zákona o pozemkových úpravách. Autor v této kapitole připojuje svoje úvahy *de lege ferenda*.

Diplomová práce je zpracována analyticko-syntetickou metodou s využitím popisu a historické komparace.

Diplomová práce odpovídá právnímu stavu k 22. 12. 2020.

## 1. Historický vývoj pozemkových úprav

Jako pozemkové úpravy lze obecně označit každou vědomou lidskou činnost, která nad rámec uspokojení základních potřeb vytváří podmínky pro racionální uspořádání vlastnických vztahů k půdě, v této podobě se pozemkové úpravy vyskytovaly již ve starověkém Římě. Toto pojetí je však příliš široké a příliš vzdálené současné podobě pozemkových úprav jakožto právního institutu. Výklad této kapitoly tedy začíná ve 12. století, ve kterém se vytváří nezbytné podmínky pro provádění tzv. scelovacích akcí, které jsou přímým předchůdcem dnešní podoby pozemkových úprav.

### 1.1. Období od 12. do 15. století

Počátkem 12. století dochází na území České republiky k nárůstu počtu obyvatel díky dvěma kolonizačním vlnám. Nejdříve probíhala vnitřní kolonizace následovaná velkou kolonizací, která byla způsobena příchodem německých osadníků, kteří získávali půdu od české šlechty. Proces zakládání vesnic se odehrával pod vedením tzv. lokátora, který zajišťoval zeměměřičské práce a musel k tomu mít příslušné vzdělání. Mezi jeho úkoly patřilo vyměření a rozvržení půdního fondu na jednotlivé lány, rozmístění orné půdy, pastvin, zahrad, zpřístupnění pozemků a vybudování sítě cest, vytyčení odvodňovací sítě příkopů apod.<sup>5</sup>

Vznik nových osídlení s sebou tedy přinesl upevnění činnosti zeměměřičů ve veřejné správě a propracovanou strukturu organizace půdního fondu, řešení cestní sítě, tvaru pozemků, vodohospodářských opatření a delimitaci kultur.<sup>6</sup> Podle Mazína se tak jedná o nejdůležitější etapu vývoje pozemkových úprav v období od 12. do 19. století.<sup>7</sup>

### 1.2. Vývoj evidence nemovitostí

V období od 15. do 19. století probíhal ve dvou liniích intenzivní vývoj veřejnoprávní evidence nemovitostí. První linií tvořily tzv. veřejné knihy, v nichž byla vedena věcná práva k nemovitostem a omezení těchto práv. V druhé linii vznikaly evidence poskytující údaje pro výběr daní - především údaje o výměře či bonitě pozemku,<sup>8</sup> tyto evidence byly označovány

---

<sup>5</sup> SCHNEIDER, Jiří, LAMPARTOVÁ, Ivana. *Pozemkové úpravy v regionálním rozvoji* [online]. [cit. 8. 10. 2020]. Dostupné z: <<https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/index.pl?cast=52455>>.

<sup>6</sup> MAZÍN, Alexandr. *Pozemkové úpravy v kulturní krajině: Učební text vysoké školy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2014. s. 90.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> FRANKOVÁ, Martina et al. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 168.

jako pozemkové katastry. Po dlouhou dobu sledovala každá linie svůj dílčí účel a oba systémy nebyly prakticky nijak provázány, to se změnilo zákonem č. 83/1883 Ř. z., který oba systémy propojil a věcná práva k pozemku i faktické údaje o pozemku tak byly evidovány v jednom systému. Pozdější provázanost veřejných knih a pozemkových katastrů vede Bumbu k tomu, že obě linie označuje za dvě strany stejné mince.<sup>9</sup>

Důležitým odkazem tohoto období je vytvoření intabulačního principu, a principu formální a materiální publicity, které ovládají i současný katastr nemovitostí. Tyto principy znaly již zemské desky, které byly prvními veřejnými knihami na našem území, pořizovanými již od 13. století.<sup>10</sup> Podle intabulačního principu vzniká právo zapisované do veřejnoprávní evidence až okamžikem jeho zápisu do této evidence.<sup>11</sup> Díky principu formální a materiální publicity může každý do zápisu v evidenci nahlížet a tyto zápisy jsou právně závazné.<sup>12</sup> Současné pozemkové úpravy z údajů v katastru nemovitostí vycházejí, tyto údaje upřesňují či obnovují a výsledky pozemkových úprav se do katastru nemovitostí zapisují. Pokroky dosažené v oblasti právní evidence nemovitostí tak sloužily jako podklad pro další rozvoj pozemkových úprav.

### 1.3. Vývoj pozemkových úprav v 19. století

Zásadní událostí pro podobu pozemkového užívání v 19. století je zrušení poddanství, nařízené císařským patentem z roku 1848. Spolu se zrušením nevolnictví na konci 18. století se jednotliví sedláci konečně stávají svobodnými vlastníky půdy. To vede k tomu, že půda je rozptýlena mezi mnoho drobných vlastníků a stává se běžně obchodovatelnou věcí. Tento obrovský skok v oblasti ochrany lidských práv s sebou paradoxně přinesl řadu potíží kvůli vzniklé rozdrobenosti pozemků a nevhodným změnám v jejich tvaru i vlastnické struktuře. Většina rolníků najednou musí obhospodařovat větší množství malých, rozptýlených pozemků, ke kterým nezřídka nemá ani zajištěný přístup. Pro běžné zemědělce znamenal tento stav značnou finanční a časovou zátěž a malí hospodáři často nebyli schopni nastalou situaci řešit, což nahrávalo spekulantům s půdou, kteří neměli zájem půdu zemědělsky užívat, ale na dispozici s vlastnickými právy k ní zbohatnout.<sup>13</sup> K nápravě problémů zmíněných v tomto odstavci se začaly provádět tzv. scelovací akce, nejbližší předchůdce současných pozemkových úprav.

---

<sup>9</sup> BUMBA, Jan. *České katastry od 11. do 21. století*. Praha: Grada, 2007. s. 120, 130.

<sup>10</sup> BUMBA, 2007, *op. cit.*, s. 122.

<sup>11</sup> BAUDYŠ, Petr. *Katastr nemovitostí. 2. vyd.* Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy příručky pro právní praxi. s. 15.

<sup>12</sup> BUMBA, 2007, *op. cit.*, s. 122

<sup>13</sup> BURIAN, Zdeněk et al. *Pozemkové úpravy*. Praha: Consult, 2011. s. 14

Jak název napovídá, účelem scelovacích akcí bylo spojení (konsolidace) pozemků do vhodnějších tvarů, což mělo odstranit hlavní potíže vzniklé po zrušení poddanství. První záměr scelovacího zákona nebyl říšským sněmem schválen, a tak se první scelovací akce uskutečnily pouze z vůle vlastníků v soukromoprávním režimu směnných smluv, bez jakékoliv speciální regulace.<sup>14</sup> První scelovací akce byla provedena roku 1856 a kvůli uspokojivým výsledkům došlo v dalších letech k provedení dalších 31 dobrovolných operací.<sup>15</sup>

První veřejnoprávní regulaci scelovacích akcí přinesl v roce 1868 tzv. arondační zákon, který však provedení scelovacích akcí nadále ponechával na dobrovolnosti, respektive podmiňoval provedení scelení souhlasem všech dotčených vlastníků. Přestože se tedy od roku 1856 povedlo realizovat pár desítek scelovacích akcí, bylo zřejmé, že požadavek 100 % souhlasu brání provedení úprav v potřebném rozsahu, všechny scelovací akce se navíc uskutečnily pouze na území Moravy. Roku 1883 byl proto přijat říšský rámcový scelovací zákon, který zavedl provádění scelovacích akcí na principu majority a stanovil tak minimální počet vlastníků, kteří mohou o scelení požádat, a určil většinu vlastníků nutnou pro schválení scelovací operace. Váha hlasu vlastníka se odvozovala od výměry jeho pozemků v oblasti s probíhajícím scelováním.<sup>16</sup> Říšský zákon však ke svému provedení potřeboval přijetí jednotlivých zákonů zemských, což se podařilo pouze na Moravě (1884) a ve Slezsku (1887). Český zemský sněm se v tomto období obecně snažil vymezit proti požadavkům Vídně, „prováděcí“ zemský zákon proto nepřijal. Až do vzniku Protektorátu Čechy a Morava tak na území Čech probíhá pouze dobrovolné soukromoprávní scelování. Pro 19. století je charakteristické, že pozemkové operace se zaměřují především na zvýšení efektivity zemědělského užívání pozemků, konkrétně na prostorové uspořádání pozemků a výstavbu přístupových komunikací.

#### 1.4. 20. století

Československo po svém vzniku recepční normou, zákonem č. 11/1918 Sb., přebírá Rakousko-Uherskou právní úpravu, což platí i pro scelovací operace, nadále se tak uplatňují rozdílné právní režimy pro Čechy a Moravu se Slezskem. Již roku 1921 představila skupina

---

<sup>14</sup> BAUDYŠ, Petr. Nedokončená scelovací řízení a pozemkové úpravy. *Ad Notam*. Praha: Notářská komora České republiky, 1999, 5(2), s. 23.

<sup>15</sup> ČESKOMORAVSKÁ KOMORA PRO POZEMKOVÉ ÚPRAVY. *Pozemkové úpravy*. Praha: Českomoravská komora pro pozemkové úpravy, 2015, 23(3). s. 4.

<sup>16</sup> SCHNEIDER, LAMPARTOVÁ, *op. cit.*

senátorů návrh vyzývající Ministerstvo zemědělství k vypracování osnovy scelovacího zákona,<sup>17</sup> ve kterém senátoři poukazují na byrokratickou náročnost Rakousko-Uherské úpravy a zároveň zdůrazňují společenskou poptávku po pozemkových úpravách, tato snaha však žádný výsledek nepřinesla. V Čechách jsou tak realizovány pouze dvě scelovací úpravy, zatímco na Moravě a ve Slezsku je jich provedeno 323.<sup>18</sup> S ovládnutím Československa nacisty dochází k nucenému rozšíření Moravsko-Slezského režimu i na Čechy a tato úprava s drobnými změnami trvá až do roku 1948.

Po událostech února 1948 je přijat zákon č. 47/1948 Sb., o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon), který přináší zcela novou úpravu a poprvé používá pojem pozemkové úpravy.<sup>19</sup> Přes společensko-politický kontext doby je tento zákon založen na demokratických právních principech a na některá řešení navazuje i současná právní úprava. Podle § 1 zákona z roku 1948 se pozemkovými úpravami provádí: „*scelování (komasace) rozdrobených a rozptýlených pozemků, dělení a úprava správy i užívání pozemků společenských, zaokrouhlování (arondace) pozemků a lesů, odstraňování cizích pozemků (enkláv) a vyrovnávání hranic, jakož i kultivace horských planin, se všemi s tím organicky souvisícími technickými úpravami (meliorace, komunikace atd.), pokud je jich třeba k řádnému provedení těchto pozemkových úprav a pokud se výsledky těchto pozemkových úprav zvýší životní úroveň zemědělského lidu a lépe zajistí výživa veškerého obyvatelstva.*“ Jako pozitivní lze určitě vnímat přesnější specifikaci krajinně-ochranných cílů pozemkových úprav, jejichž realizace se zajišťovala společnými zařízeními,<sup>20</sup> podobně jako podle současného zákona.

Nejvýznamnější odlišností v koncepci zákona z roku 1948 a současného zákona o pozemkových úpravách byla existence institutu zatímního užívání pozemků. Po odevzdání pozemků do zatímního užívání ztrácel vlastníci ke svému pozemku uživatelské a požívatelské právo, a naopak získal tato práva k pozemkům jiným. S vlastnickým právem k jednomu pozemku tak bylo neoddělitelně spojeno uživatelské či spíše požívatelské právo k pozemku jinému.<sup>21</sup> Koncepce zákona předpokládala, že zatímní užívání bude institut přechodný, který potrvá pouze do

---

<sup>17</sup> Senátní tisk č. 685 z roku 1921. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na <[http://www.psp.cz/ek-nih/1920ns/se/tisky/t0685\\_00.htm](http://www.psp.cz/ek-nih/1920ns/se/tisky/t0685_00.htm)>.

<sup>18</sup> ČESKOMORAVSKÁ KOMORA PRO POZEMKOVÉ ÚPRAVY. *Pozemkové úpravy*. 23(3) 2015, *op. cit.*, s. 4.

<sup>19</sup> Jedná se o legislativní zkratku zavedenou v § 1 zákona č. 47/1948.

<sup>20</sup> § 39 zákona č. 47/1948 Sb.

<sup>21</sup> BAUDYŠ, 2010, *op. cit.*, s. 278.

okamžiku schválení rozhodnutí o pozemkových úpravách. Řízení tedy mělo být zakončeno zánikem dosavadních vlastnických práv a vznikem nových vlastnických práv k upraveným pozemkům, přičemž v mezidobí byly poměry upraveny zatímním užíváním. Lze polemizovat, zda zavedení náhradního užívání v celém obvodu pozemkových úprav nepřinášelo příliš nepřehlednou situaci na příliš dlouhou dobu. Institut zatímního užívání znal i právní řád po roce 1991, především kvůli zmíněné nepřehlednosti však byl z právního řádu později odstraněn.

K naprostému pokřivení principů pozemkových úprav došlo přijetím vládního nařízení č. 47/1955 Sb., které v § 21 protiústavně zrušuje dřívější scelovací zákon.<sup>22</sup> V § 24 pak nařízení stanovuje, že pozemky svěřené do zatímního užívání podle zrušeného scelovacího zákona přechází do režimu náhradního užívání. Došlo tak ke zrušení samotného scelovacího zákona, nikoliv však k zastavení řízení a ke zrušení práv nabytých nebo upravených tímto zákonem. Respektive právo zatímního užívání podle zrušeného zákona bylo přeměno na právo náhradního užívání, které mělo stejný obsah.

Rozdíl mezi oběma instituty byl v době jejich trvání - zatímní užívání bylo pojmově dočasné. Trvalo do doby, než došlo k novému uspořádání vlastnických práv rozhodnutím o pozemkových úpravách, naproti tomu náhradní užívání se ve vlastnické právo nemohlo nikdy přeměnit.<sup>23</sup> Z toho důvodu přetrvalo právo náhradního užívání i po vzniku České republiky a finální řešení těchto užívacích vztahů měl přinést až zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách v § 16 původního znění. Podle tohoto ustanovení se právo náhradního užívání přeměnilo na časově omezený nájem, který mohl vlastník pozemku jednostranně ukončit nejdříve k 1. 1. 2008. V některých případech však k přeměně na časově omezený nájem dojít nemohlo, protože kvůli chaosu v evidenci nemovitostí nebylo možné určit původ některých užívacích vztahů a odlišit je od vztahů vlastnických. Kvůli tristnímu stavu evidence do dnešní doby přetrvaly zápisy v katastru nemovitostí (dále jen „katastr“), které neodpovídají tomu, do jaké fáze došlo scelovací řízení (o problémech s evidencí nemovitostí podrobněji pojednává další odstavec). V katastru tak může být zapsáno vlastnictví odpovídající návrhu scelovacího plánu, který však nebyl v řízení schválen zákonem požadovaným způsobem a neměl tak vyvolat právní

---

<sup>22</sup> Podle § 90 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. mohla vláda vydat nařízení pouze k provedení zákona a v jeho mezích.

<sup>23</sup> BAUDYŠ, 1999, *op. cit.* s. 23.

účinky.<sup>24</sup> Nebo naopak může být u dotčených pozemků evidováno duplicitní vlastnictví, protože byly zachovány zápisy o původních vlastnících a zároveň byl přidán zápis o vlastnictví uživatelů předmětných pozemků.<sup>25</sup> Kvůli tomu, že se dochovaly pouze neúplné a omezené zápisy o scelovacím řízení a řešených vztazích tak nemusí být jasné, jakým způsobem mají být vztahy v území uspořádány a do jaké fáze scelovací řízení došlo. Účelem současných pozemkových úprav tak může být i odstranění problémů vzniklých při scelování a definitivní dokončení scelovacích řízení, blíže viz podkapitola 4.13.2.

Zavedení náhradního užívání v roce 1955 je nutné chápat v kontextu vrcholící socializace státního zřízení. Komunistický režim se obecně snažil omezit význam vlastnických práv a upřednostňoval práva uživatelů. Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník opustil intabulační princip a tak došlo k relativizaci významu zápisu vlastnických práv do pozemkových knih a stát celkově rezignoval na odpovídající vedení evidence nemovitostí. Usnesení vlády č. 192 z roku 1956 zavedlo jednotnou evidenci půdy, která obsahovala pouze údaje o užívacích právech.<sup>26</sup> V četných případech se režim nespokojil s „odstrojením“ vlastnických práv na roveň holého vlastnictví, a majetek zabíral, případně pod nátlakem nutil soukromé vlastníky převádět své pozemky na stát nebo zemědělská družstva.<sup>27</sup> Pozemkové úpravy tak tedy definitivně ztratily svoji schopnost uceleně řešit otázky krajiny a obhospodařování půdy a zúžily se pouze na opatření, která se snažila krátkodobě maximalizovat hospodářský výnos a na operace k uskutečňování politických cílů.

Pozemkové úpravy v období let 1948-1991 probíhaly ve 3 fázích, jejichž podoba je determinována především dosaženou úrovní kolektivizace zemědělství.<sup>28</sup> V 50. letech se uskutečňovaly jednoduché technicko-hospodářské úpravy pozemků (THÚP), spojené s formováním zemědělských družstev. Během těchto úprav byly pozemky scelovány v rámci existující sítě cest, potoků a přirozených přírodních hranic. V období let 1960-1972 probíhala druhá etapa

---

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k ZoPÚ, část k § 14.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Stručná historie pozemkových evidencí. *Český úřad zeměměřičský a katastrální*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/O-katastru-nemovitosti/Historie-pozemkovych-evi-denci.aspx>>.

<sup>27</sup> Výčet všech zásahů do vlastnického práva, které zákonodárce po Sametové revoluci označil za *v právním státě nepřístupné* je obsažen v § 6 zákona č. 229/1991 Sb. Podle stejného zákona se stát rozhodl tyto zásahy kompenzovat v restitučních řízeních.

<sup>28</sup> ČESKOMORAVSKÁ KOMORA PRO POZEMKOVÉ ÚPRAVY. *Pozemkové úpravy*. 23(3) 2015, *op. cit.*, s. 6.

kolektivizace. Zemědělská družstva byla již etablována a počíná období jejich sdružování do jednotných zemědělských družstev, hospodařících na pozemcích o rozloze blížící se k 1.000 ha. Právě v tomto období došlo k nejvýznamnějším zásahům do podoby krajiny díky rozorávání mezí, narovnávání říčních toků a rozšiřování monokultur. Tyto kroky byly činěny pro spojení pozemků do větších celků za účelem dosažení vyšší úrovně kolektivizace.<sup>29</sup> V podobném duchu se nesla i třetí etapa pozemkových úprav, kdy se vytvářely tzv. pozemkové bloky, které dosahovaly výměry tisíců hektarů. Ke konci 80. let nicméně přichází zlepšení v podobě začleňování systémů ekologické stability a návrhů opatření pro zamezení eroze a zlepšení meliorace. V praxi však výstavba zařízení navržených pro tyto účely prakticky neproběhla a provedení ochranných opatření zůstalo úkolem pozemkových úprav po nastolení demokracie.

Legislativní zakotvení pozemkových úprav po Sametové revoluci přinesl zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech,<sup>30</sup> který byl předvídan v § 19 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., (zákon o půdě). § 22 zákona o půdě se odvrátil od nadřazenosti užívacích práv a vrátil se ke koncepci nedotknutelnosti vlastnického práva, typické pro demokratický právní stát. Ex lege došlo k zániku četných užívacích práv nuceně vzniklých za minulého režimu, případně k jejich přeměně na nájemní vztahy. Snaha, respektive nutnost, co nejrychleji uspořádat vztahy k půdě na základě nové (či spíše obnovené) koncepce pozemkového vlastnictví vedla ke vzniku časově omezených institutů, které měly pomoci překlenout nejtěžší období. Do zákona o půdě tak byl v roce 1992 přidán časově omezený nájem a do zákona o pozemkových úpravách se navrátil institut zatímního bezúplatného užívání. Tyto instituty byly po stabilizování situace z úpravy pozemkových úprav vypuštěny, protože za minulého režimu se ukázalo, že jejich dlouhodobá existence vedla k vytvoření nepřehledného stavu.

Pozemkové úpravy v 90. letech řešily především pozůstatky komunistického režimu - hlavním cílem bylo zajistit možnost rozumného užívání pozemků vydaných v rámci restitučních řízení, kterých proběhlo okolo 450.000 a které tvořily hlavní náplň činnosti tehdejších Pozemkových úřadů.<sup>31</sup> Je zřejmé, že po změně poměrů bylo nezbytné urychleně upravit základní aspekty právních vztahů k půdě a krajině, na počátku 90. let se tak prováděly takřka

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

<sup>31</sup> Téma restitucí je stále živé. *Veřejný ochránce práv*. [online]. [cit. 6. 10. 2020]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/tema-restituci-je-stale-zive/>>.



výlučně jednoduché pozemkové úpravy, které řešily pouze dílčí, nejakutnější problémy v daném katastrálním území. Veškerou snahu značně ztěžoval chaos v evidenci nemovitostí a také nedůvěra vlastníků k institutu pozemkových úprav, relikv minulých 40 let.

V roce 2002 byl po stabilizaci poměrů přijat současný zákon o pozemkových úpravách a pozemkové úpravy již nesměřovaly jen k nápravě škod, ale přesunuly se ke komplexní úpravě vztahů k půdě. Nicméně objevily se i druhotné problémy spojené s již rozhodnutými restitučními nároky. Přestože již byla odebrána půda z větší části navracena,<sup>32</sup> nadále přetrvávaly zásahy bývalého komunistického režimu do sítě zařízení a krajinných prvků. S tím, jak postupně přibývá projevů klimatických změn, obrací se pozemkové úpravy s větší pozorností k ekologickým opatřením, přestože je nadále nelze označit za hlavní cíl celého řízení.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Nutno dodat, že některá restituční řízení podle zákona o půdě probíhají do dnešního dne. Zastřešujícím faktorem je neschopnost zákonodárce formulovat tzv. restituční tečku ústavně konformním způsobem. Restituční tečka je populárním názvem pro novelu zákona o půdě, která stanovuje pevné datum, po němž nelze restitučním vydat náhradní pozemky, ale pouze finanční kompenzaci. Ústavním soudem byly zrušeny obě restituční tečky, respektive z 1. restituční tečky ponechal Ústavní soud v účinnosti stopku pro nároky osob, které nárok nabyly spekulativním způsobem.

<sup>33</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana. Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny z pohledu práva. In: *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, Praha, 2015, 61(2), s. 19.

## 2. Úvod do problematiky

### 2.1. Pojem pozemkových úprav a základní prameny

Pozemkové úpravy jsou v současném právním řádu zakotveny zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách (dále jen „ZoPÚ“). Řízení o pozemkových úpravách je speciálním správním řízením, na nějž se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), přičemž ZoPÚ vylučuje použití některých ustanovení správního řádu. Především je podle § 6 odst. 7 ZoPÚ vyloučeno použití úpravy správního řádu o lhůtách pro rozhodování, což je vzhledem k časové náročnosti celého řízení nezbytné. Řízení o pozemkových úpravách vede Státní pozemkový úřad (dále jen „SPÚ“), zřízený zákonem č. 503/2012 Sb., o státním pozemkovém úřadu. Stěžejním podzákonným předpisem je vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav (dále jen „vyhláška o PÚ“), která podrobněji upravuje procesní náležitosti celého řízení i fázi řízení předcházející.

### 2.2. Podstata a smysl řízení

Pozemkové úpravy představují komplexní nástroj, který sleduje celou řadu cílů. Podle § 2 ZoPÚ se pozemkovými úpravami v první řadě funkčně uspořádávají pozemky tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků i uživatelů půdy. Za tím účelem se původní pozemky směňují, scelují nebo dělí a v této souvislosti dochází k zániku původních pozemků a vzniku pozemků nových. Pozemkové úpravy dále zajišťují podmínky pro zvýšení kvality života ve venkovských oblastech, zlepšení životního prostředí a vodního hospodářství, zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a diverzifikace hospodářské činnosti. Pozemkové úpravy usilují i o zlepšení dalších otázek souvisejících s půdou, jejím užíváním a evidencí, o tom blíže v kapitole 3.

Pod pozemkovými úpravami si většina laické veřejnosti představí především vícenásobnou směnu pozemků v celém katastrálním území, spojenou s úpravou tvaru a rozložení pozemků. Toto vnímání je jistě neúplné, není však vyloženě nesprávné, protože úprava rozložení pozemků a věcných práv k nim je základním kamenem pozemkových úprav. Tím je míněno, že směna pozemků je imanentním znakem pozemkových úprav a dochází k ní bezvýjimečně při všech řízeních (to ovšem přestane platit po účinnosti novely ZoPÚ, blíže viz podkapitola 5.2). Ostatní aspekty a cíle pozemkových úprav totiž v řízení nemusí být řešeny jednoduše proto, že je není třeba řešit, nebo kvůli tomu, že nejsou tak akutní. K novému uspořádání pozemků však musí podle současného znění ZoPÚ dojít vždy a dochází k němu bezprostředně

právní mocí závěrečného rozhodnutí SPÚ, zatímco k realizaci některých dalších opatření dochází až s prodlevou. Uzavřel bych, že směna pozemků není vyloženě nejdůležitějším či dominantním cílem pozemkových úprav, v některých (ojedinělých) případech však může být jediným cílem jednoho konkrétního řízení.

### 2.3. Prameny právní úpravy

Vedle základního pramene právní úpravy, kterým je ZoPÚ, je celé řízení o pozemkových úpravách ovlivněno úpravou obsaženou v zákoně č. 256/2013 Sb., katastrální zákon (dále jen „katastrální zákon“) a související vyhlášce č. 357/2013 Sb., katastrální vyhláška (dále jen „katastrální vyhláška“). Blízkou vazbu na pozemkové úpravy má zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), především jeho ustanovení týkající se druhu pozemků, možnosti jejich zastavění a ustanovení týkající se územního plánování. Podle stavebního zákona se postupuje také při projektování a realizaci společných zařízení navržených v pozemkových úpravách.

Samostatnou skupinu pramenů ovlivňujících pozemkové úpravy tvoří četné předpisy z oblasti práva životního prostředí, které pomáhají definovat cíle pozemkových úprav a stanovují limity pro řízení. Na základě těchto předpisů jsou do řízení také zapojeny mnohé správní orgány, které vystupují jako garanti zájmů chráněných těmito zákony. Nejvýznamnějším zákonem z této skupiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Tento zákon výslovně stanoví, že pozemkovými úpravami se zajišťuje ochrana přírody,<sup>34</sup> zároveň však počítá i s možnými negativními dopady pozemkových úprav.<sup>35</sup> Dalšími důležitými zákony je zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu nebo zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

Při pozemkových úpravách zanikají stávající pozemky a věcná práva k nim, přičemž vznikají pozemky nové, s nově uspořádanými věcnými právy. Z toho je zřejmé, že tuto část pozemkových úprav významně ovlivňuje také zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zák.“).

### 2.4. Pozemkové úpravy v praxi a jejich úskalí

Jak již bylo zmíněno v úvodu této práce, pozemkové úpravy byly dosud provedeny v celé polovině plánovaných katastrálních území, což znamená více jak 5.000 ukončených

---

<sup>34</sup> § 2 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody.

<sup>35</sup> § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody.

správních řízení, která se vyznačují značným rozsahem a časovou náročností. To osobně považuji za dobrý výsledek. Ukončení řízení o pozemkových úpravách je však pouze jednou částí celé operace, druhou část představuje fyzická realizace společných zařízení v krajině. Tato opatření se po skončení správního řízení daří realizovat s nepoměrně nižší mírou úspěšnosti, kvůli čemuž jsou pozemkové úpravy často kritizovány. Nejvyšší kontrolní úřad zkoumal úspěšnost, s jakou se daří navržená opatření v krajině skutečně realizovat ve dvacetiletém horizontu. Z jeho zjištění vyplynulo, že v letech 1995 - 2015 došlo k: „realizaci pouze 11 % navržených opatření ke zpřístupnění pozemků, 7 % opatření k ochraně zemědělského půdního fondu, 10 % vodohospodářských opatření a 5 % opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí“.<sup>36</sup> Tempo realizace tedy není nijak závratné, navíc je patrné, že realizovaným opatřením dominují opatření ke zpřístupnění pozemků, nejčastěji přístupové komunikace.

Nízké procento realizovaných opatření má svůj původ v mnoha skutečnostech, kterými se zaobírám na několika místech této práce.<sup>37</sup> Jedním z hlavních faktorů je nedostatek veřejných zdrojů a jejich neefektivní čerpání a využívání. Tuto otázku lze právní úpravou pozemkových úprav řešit jen velmi omezeně. Dalším problémem týkajícím se realizovaných opatření je značný nepoměr mezi vybudovanými polními cestami a ekologickými opatřeními. V dlouhodobém průměru převyšuje počet vybudovaných polních cest všechna ostatní realizovaná opatření nejméně dvojnásobně.<sup>38</sup> Novela ZoPÚ však přichází se změnami, které mají pomoci tuto nerovnost alespoň částečně zvrátit, o tom blíže v podkapitole 5.3.

Výše uvedená kritika je určitě namístě, je ji však třeba zasadit do kontextu všech cílů a účelů pozemkových úprav. Realizace společných zařízení je totiž pouze jedním dílčím cílem pozemkových úprav. Ostatní cíle jsou realizovány již okamžikem právní moci závěrečného rozhodnutí, nebo krátce poté. Musíme také zohlednit samotnou koncepci realizace společných zařízení po pozemkových úpravách. ZoPÚ totiž nepočítá s tím, že by všechna zařízení měla být financována z veřejných zdrojů a realizována prostřednictvím SPÚ. Pozemkové úpravy vždy

---

<sup>36</sup> NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/40 Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů pozemkových úprav*. Kontrolní závěr č. 2/2015/11 Kz. s. 7. Polní cesty jsou při pozemkových úpravách jednak častěji navrhovány a zároveň i častěji realizovány.

<sup>37</sup> Především v podkapitole 3.2.3.1 a 4.12.

<sup>38</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2016, *op. cit.* s. 18. Do „zbytkové“ kategorie opatření spadají podle SPÚ územní systémy ekologické stability a zeleň, vodohospodářská opatření a protierozní opatření.

vytváří plány a připravují podmínky pro realizaci společných zařízení, samotná realizace pak ale může proběhnout i v gesci soukromých osob.

V praxi se tedy často diskutují problémy s prováděním (či realizací) pozemkových úprav. Použitá formulace je však mírně zavádějící, protože její autoři mají většinou na mysli pouze realizaci společných zařízení, tedy jeden z mnoha cílů pozemkových úprav. Tím nechci říct, že ostatní aspekty pozemkových úprav jsou bezchybné, často se v této souvislosti zmiňuje příliš dlouhé trvání celého řízení. I tomuto argumentu je třeba přisvědčit. Vzhledem k rozsahu celé operace však často ani není možné řízení dokončit v horizontu pár let. Tím spíše, pokud účastníci řízení uplatňují všechny obranné prostředky, které jim zákon dává k dispozici.

### 3. Význam, cíle a dopady pozemkových úprav

#### 3.1. Zájmy dotčené prováděním pozemkových úprav a povaha řízení

Řízení o pozemkových úpravách je zahajováno výlučně z moci úřední dle § 6 odst. 2 ZoPÚ. Řízení se provádí ve veřejném zájmu,<sup>39</sup> zároveň řeší i soukromoprávní vztahy a realizují se jím i zájmy soukromé.<sup>40</sup> Nejvyšší soud k tomu uvádí: „*Pozemkové úpravy jsou determinovány na jedné straně (soukromým) zájmem jednotlivých vlastníků na kvalitativním zlepšení výkonu jejich vlastnického práva, a to především prostřednictvím směny pozemků a vybudování společných zařízení (...), a na druhé straně veřejným zájmem na zlepšení kvality života ve venkovských oblastech, na zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, na zlepšení životního prostředí, na ochraně a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství a na zvýšení ekologické stability krajiny (...). Přítomnost veřejného zájmu dokládá i znění § 17 odst. 1 věty první PozÚpr,<sup>41</sup> podle něhož náklady na pozemkové úpravy hradí v zásadě stát, nejedná-li se o zvláštní situaci, na niž pamatuje zákon o pozemkových úpravách*“.<sup>42</sup>

Stejnou optikou na věc nahlíží i Mazín, který dělí důvody zahájení pozemkových úprav na objektivní (veřejné) a subjektivní (soukromé).<sup>43</sup> Mazínovo dělení zároveň ukazuje, že klasifikace důvodů pro zahájení pozemkových úprav často závisí pouze na úhlu pohledu, pod kterým se na jednotlivé důvody díváme.<sup>44</sup> Jeden problém (důvod), kterým se mají pozemkové úpravy zabývat, má velmi často veřejnou i soukromou dimenzi. Veřejným důvodem pro zahájení pozemkových úprav může být zastaralý katastrální operát a nejasné či neuspořádané zápisy v katastru. Tento stav se v soukromých vztazích projevuje omezenými možnostmi dispozice s majetkem. Pozemkové úpravy často řeší zvýšený výskyt eroze či povodní, jakož i další projevy ekologické labilita dotčeného území. Tyto stavy představují zásah do veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, v soukromé sféře se tyto problémy projevují znehodnocováním majetku. Dualita řešených zájmů se projevuje i při pozemkových úpravách vyvolaných stavební

---

<sup>39</sup> § 2 ZoPÚ.

<sup>40</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 2. 2005, č. j. Konf 108/2004-21.

<sup>41</sup> PozÚpr je zkratka kterou soud použil pro ZoPÚ.

<sup>42</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 598/2014.

<sup>43</sup> Viz příloha č. 1. této práce.

<sup>44</sup> MAZÍN, 2014, *op. cit.*, s. 78.

činností. Veřejný zájem lze v tomto případě spatřovat ve výstavbě liniové infrastruktury (dálnic, železnic). V rovině soukromých zájmů pak pozemkové úpravy řeší realizaci záměru investora a efektivní uspořádání pozemků, které budou liniovou stavbou poznamenány. Subjektivní důvody pro zahájení pozemkových úprav mohou převažovat, pokud se mají pozemkové úpravy zabývat ztíženými možnostmi zemědělského hospodaření, způsobenými nevyhovující cestní sítí nebo rozdrobeností a nevhodným tvarem pozemků. I v těchto případech však lze najít veřejný důvod pro zahájení pozemkových úprav, který lze označit jako zlepšení ekonomiky obdělávání. Mazínův souhrnný přehled důvodů pro zahájení pozemkových úprav tvoří přílohu č. 1 této práce.

Krajský soud v Brně k problematice dále uvádí, že: „*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 s celým řízením, vč. určení obvodu pozemkových úprav*“.<sup>45</sup> Konečně je nutné dodat, že veřejný zájem na provádění pozemkových úprav by měl být v řízení výslovně vymezen a odlišen od zájmů soukromých.<sup>46</sup>

### 3.2. Cíle pozemkových úprav

Legální definici pozemkových úprav obsahuje § 2 ZoPÚ, ve kterém jsou také vytyčeny základní cíle a účel řízení o pozemkových úpravách, z této definice lze zjednodušeně abstrahovat 4 základní úkoly pozemkových úprav:

- i) změna uspořádání pozemků a věcněprávních vztahů k nim, za tímto účelem dochází k výměně, resp. přechodu vlastnických práv k pozemkům, přičemž původní pozemky zanikají a vznikají pozemky nové,
- ii) úprava krajiny a výstavba zařízení za účelem zlepšení hospodaření v ní, zvelebení krajiny a zlepšení ekologických vlastností půdy,
- iii) upřesnění a obnova katastrálního operátu,
- iv) využití pozemkových úprav jako podkladu pro územní plánování.

Kromě výše uvedeného lze pozemkovými úpravami řešit i upřesnění nebo rekonstrukci přídělů na základě prezidentských dekretů ze 40. let minulého století podle § 4 odst. 2 ZoPÚ či dokončení scelovacích řízení započatých minulým režimem v souladu s § 14 ZoPÚ.

---

<sup>45</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně z 8. 9. 2016, sp. zn. 30 A 83/2016.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

Pozemkové úpravy by měly zásadně vyřešit všechny výše uvedené otázky v rámci jednoho řízení, v praxi se tak jedná o: „*soustavu systematicky zaváděných právních, geodetických, hospodářsko-technických a ekostabilizačních opatření.*“<sup>47</sup> Na provádění pozemkových úprav se podílejí odborníci ze všech zmíněných oborů spolu s vlastníky pozemků. Společná snaha zúčastněných subjektů směřuje k nalezení řešení, které pro celý obvod pozemkových úprav vhodně vybalancuje všechny zájmy a cíle. V této souvislosti Nejvyšší soud uvádí, že: „*Pozemkové úpravy tak jsou složitým a náročným procesem, který musí být formálně proveden v jeden okamžik v celém obvodu pozemkových úprav, aby se eliminovalo riziko nežádoucího stavu, kdy by více osob mělo ve stejný okamžik vlastnické právo k jednomu pozemku.*“<sup>48</sup> Samotnému zahájení úprav předchází často několikaletá přípravná činnost SPÚ. Je totiž nezbytné zajistit soulad pozemkových úprav prováděných v jednom katastrálním území s celostátní politikou krajinného rozvoje a návaznost na plány využití území a systémy ekologické ochrany.

Vymezení účelu a cílů pozemkových úprav v § 2 ZoPÚ je důležité pro celé řízení, protože zákon provedení četných úkonů ponechává na správním uvážení SPÚ. V těchto případech tedy SPÚ postupuje především s ohledem na cíle a účel pozemkových úprav uvedené v § 2 a nerespektování těchto kritérií může být vyhodnoceno až jako svévole SPÚ.<sup>49</sup>

### 3.2.1. Změna v uspořádání pozemků a vlastnických práv

Nové uspořádání pozemků, úprava jejich tvaru, rozlohy a polohy, jakož i vlastnických a dalších věcných práv si dává za cíl zefektivnit možnosti hospodaření, zamezit rozptýlení pozemků jednoho vlastníka po celém katastrálním území nebo zlepšit přístupnost pozemků. Při tom dosavadní pozemky dotčené pozemkovými úpravami zanikají a v katastrálním území vznikají pozemky nové, což stanoví § 2 ZoPÚ věta druhá. Podle § 3 odst. 1 ZoPÚ jsou předmětem pozemkových úprav všechny pozemky v obvodu, v němž se úpravy provádějí. To ovšem neznamená, že by všechny dosavadní pozemky zanikly. ZoPÚ a vyhláška o PÚ rozlišují mezi **pozemky řešenými** podle § 2 ZoPÚ a **pozemky neřešenými** podle § 2 ZoPÚ. Pozemky neřešené **jsou** předmětem pozemkových úprav, ovšem dochází u nich pouze k upřesnění

---

<sup>47</sup> BURIAN et al, 2011, *op. cit.*, s. 11.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2016, sp. zn. 22 Cdo 598/2014. Obdobně též nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

<sup>49</sup> Tak tomu může být např. při změně obvodu pozemkových úprav, ke které SPÚ přistoupí pouze proto, aby se zbavil „problematického“ účastníka řízení. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 30 A 83/2016.



geodetických informací, na jehož základě může být pouze upravena výměra pozemku a pozemku může být přiděleno nové parcelní číslo podle § 52 odst. 1 vyhlášky č. 357/2013 Sb., katastrální vyhláška. Pozemky neřešené rozhodnutím o pozemkových úpravách **nezanikají**, nejsou předmětem směny a vlastnické právo k nim se nadále odvozuje od stávajícího nabývacího titulu. U neřešených pozemků tedy dochází pouze k takovým změnám, ke kterým by jinak mohlo dojít v rámci obnovy katastrálního operátu, mimo řízení o pozemkových úpravách. Pouze pozemky řešené podle § 2 tak právní mocí rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv zanikají a současně vznikají pozemky nové, vymezené v rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. K novým pozemkům se vlastnické právo nabývá originárně, nabývacím titulem je rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv.

V řízení o pozemkových úpravách je možné vypořádat spoluvlastnictví k pozemku, jak vyplývá z § 9 odst. 16 ZoPÚ. Vypořádáním spoluvlastnictví se podle § 1141 obč. zák. rozumí likvidace spoluvlastnictví, tedy způsob, jakým jsou uspořádány vzájemné vztahy po zrušení spoluvlastnictví.<sup>50</sup> K samotnému zrušení spoluvlastnictví může dojít pouze na základě dohody spoluvlastníků nebo rozhodnutím soudu, jak vyplývá z § 1141 a § 1143 obč. zák., SPÚ nemá pravomoc o zrušení spoluvlastnictví rozhodnout. Pokud je nicméně dosaženo dohody mezi všemi spoluvlastníky,<sup>51</sup> může SPÚ k vypořádání přistoupit. Je potřeba zdůraznit, že na vypořádání spoluvlastnictví v pozemkových úpravách není právní nárok a SPÚ bude posuzovat, zda k vypořádání přistoupí podle toho, zda je provedení vypořádání v souladu s cíli pozemkových úprav. Pozemkové úpravy sice sledují i naplnění některých soukromých zájmů, odstranění rozporů nebo úprava vztahů mezi spoluvlastníky však cílem pozemkových úprav primárně není, proto je třeba vypořádání spoluvlastnictví posuzovat především s ohledem na veřejný zájem vytyčený v § 2 ZoPÚ. Pokud SPÚ přistoupí k vypořádání spoluvlastnictví, může tak podle § 9 odst. 16 ZoPÚ učinit pouze jediným způsobem, a sice reálným rozdělením věci.<sup>52</sup>

Pro samotný průběh vypořádání spoluvlastnictví je nutné vysvětlit pojem nárok vlastníka. Nárok vlastníka se určí podle ceny, výměry či druhu jeho pozemku, jakož i podle dalších kritérií stanovených v § 8 odst. ZoPÚ, věta první před středníkem. Podle výše nároku vlastníka

---

<sup>50</sup> Blíže viz. SPÁČIL, Jiří et al.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 1143.

<sup>51</sup> Náležitosti dohody stanoví § 19 odst. 1 vyhlášky o PÚ.

<sup>52</sup> V § 1141 odst. 2 obč. zák. jsou uvedeny další způsoby vypořádání spoluvlastnictví, ani výčet těchto způsobů však nelze považovat za konečný, viz SPÁČIL et al., 2014, *op. cit.*, komentář k § 1141.

se určí parametry nového pozemku, k němuž vlastník nabyde vlastnické právo právní mocí rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Podle nároku vlastníka se také posoudí přiměřenost odchylky nového pozemku od původního podle § 10 ZoPÚ. Průběh vypořádání spoluvlastnictví je tedy následující: pokud mají spoluvlastníci v obvodu pozemkových úprav další řešené pozemky, které jsou v jejich výlučném vlastnictví, bude nárok vyplývající z jejich výlučného vlastnictví navýšen o nárok z rozděleného spoluvlastnictví. Pokud spoluvlastník nemá v obvodu úprav další pozemky, vznikne mu na základě rozdělení spoluvlastnictví nový, samostatný (individuální) nárok.

Nové uspořádání pozemků na základě rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv nesmí být svévolné a musí odpovídat cílům a účelu pozemkových úprav, stanoveným v § 2 ZoPÚ. Pro nově vzniklé pozemky stanoví ZoPÚ v § 10 odst. 2 až odst. 4 speciální korektivy - nový pozemek nesmí překročit maximální odchylku v ceně, výměře a vzdálenosti od pozemku původního. Zákonodárce tak zvyšuje ochranu vlastníků, kterým bylo vlastnické právo k původnímu pozemku odňato, i když s rozhodnutím o pozemkových úpravách nesouhlasili a pozbyli tedy vlastnické právo proti své vůli.

#### 3.2.1.1. Vztah pozemkových úprav a vyvlastnění

Rozhodnutím o výměně nebo přechodu vlastnických práv může dojít u vlastníků, kteří neschválili návrh pozemkových úprav, k odnětí jejich vlastnického práva nebo zřízení věcného břemene k jejich pozemku. Tento zásah přitom nastává na základě individuálního právního (správního) aktu. V těchto případech tedy rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv naplní doktrinální definici pojmu vyvlastnění.<sup>53</sup> Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97 dovodil, že: „*pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků.*“ Ústavní soud se takto vyjádřil k návrhu skupiny senátorů na zrušení části tehdejšího zákona o pozemkových úpravách týkající se pozemkových úprav v oblastech s nedokončeným scelovacím řízením, tyto závěry lze však aplikovat na všechny druhy řízení o pozemkových úpravách, což učinil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 598/2014.

---

<sup>53</sup> „*Vyvlastněním se rozumí nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu.*“ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2016. s. 229.

Ústavní soud ve svém nálezu tedy potvrdil ústavnost odnětí nebo přechodu vlastnického práva na základě pozemkových úprav, zároveň však judikoval možnost přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod na stanovení výměry a dalších kvalit nového pozemku, který byl vlastníkům v podstatě vnucen namísto jejich původního pozemku. Přímá aplikace Listiny je podle Ústavního soudu možná pouze pro konkrétní případy, v nichž by se ukázalo, že poskytnutí náhrady na základě zákona o pozemkových úpravách není možné (nebo když náhrada v rozporu se zákonem poskytnuta nebyla). Nejvyšší soud pak v zmiňovaném usnesení sp. zn. 22 Cdo 598/2014 dovedl, že závěry Ústavního soudu: „*nejsou determinovány stavem právní úpravy, a proto je lze vztáhnout i na v současnosti platný a účinný zákon o pozemkových úpravách.*“ K tomu je nutno dodat, že ZoPÚ v aktuálním znění v § 10 obsahuje přesné korektivy pro kvalitu nových pozemků a v případě řádného průběhu řízení o pozemkových úpravách by měla být ve světle citované judikatury přímá aplikace Listiny vyloučena, což potvrzuje i Nejvyšší správní soud.<sup>54</sup>

Poněkud opomíjeným aspektem srovnání pozemkových úprav a vyvlastnění je, že podle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění možné pouze ve veřejném zájmu. Jak již bylo uvedeno, imanentním znakem pozemkových úprav je přítomnost veřejných i soukromých zájmů. Je pravdou, že veřejný zájem v pozemkových úpravách obecně převáží, proto jsou také rozhodnutí SPÚ přezkoumávána správními, nikoliv civilními soudy.<sup>55</sup> U individuálně určených pozemků však může dojít k zániku vlastnického práva výlučně kvůli soukromému zájmu - např. pokud je konkrétní pozemek směřován kvůli nevhodnému tvaru, který ztěžuje jeho obhospodařování. V takovém případě dojde k zániku vlastnického práva na základě rozhodnutí správního orgánu, předmětná část rozhodnutí se ale bude opírat hlavně o soukromý zájem. Sám o sobě tento argument nepostačí k tomu, abychom mohli jednoznačně říct, že pozemkové úpravy nelze považovat za vyvlastnění. Jedná se ale o další významnou odlišnost pozemkových úprav.

Jestliže Ústavní soud uvádí, že pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění v pravém slova smyslu,<sup>56</sup> nabízí se otázka, zda onu zbývající (menšinovou) část pozemkových úprav lze chápat jako vyvlastnění. Na základě syntézy všech zmíněných soudních rozhodnutí a prezentovaných argumentů docházím k závěru, že pozemkové úpravy je třeba kvůli

---

<sup>54</sup> V rozsudku ze dne 7. 4. 2016, sp. zn. 5 As 127/2014, Nejvyšší správní soud uvádí: „§ 10 zákona o pozemkových úpravách (...) promítá požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod do zákonné úpravy“.

<sup>55</sup> Viz podkapitola 4.10.

<sup>56</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/97, *op. cit.*

četným odlišnostem vždy vnímat jako institut *sui generis* a to i přesto, že pozemkové úpravy naplňují Hendrychovu definici vyvlastnění.<sup>57</sup> Výjimku z toho závěru by mohly představovat pouze případy, ve kterých by došlo k tak flagrantnímu porušení mechanismů pozemkových úprav, že by vlastníkům fakticky nebyla poskytnuta zvýšená ochrana, kterou pozemkové úpravy zaručují. Největší odlišnost od vyvlastnění spatřují soudy v tom, že k provedení pozemkových úprav je nezbytný souhlas většiny dotčených vlastníků. Každý z vlastníků pak má k dispozici množství nástrojů, kterými může významně ovlivnit průběh řízení a vliv účastníků na řízení je tedy daleko širší a významnější než ve vyvlastňovacím řízení.

Na základě všeho výše uvedeného jsem přesvědčen, že pozemkové úpravy není možné ztotožňovat s vyvlastněním ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, přestože oba instituty mají mnoho společného. Kvůli této podobnosti také soudy dovodily, že pokud by při pozemkových úpravách nebyly respektovány maximální odchylky pro náhradní pozemek zakotvené v § 10 ZoPÚ nebo pokud by zákonodárce tyto korektivy ze zákona vypustil bez odpovídající náhrady, měli by dotčení vlastníci mít možnost domáhat se náhrady za odnětí vlastnického práva s odkazem na čl. 11 Listiny, podobně jako u vyvlastnění.

### 3.2.2. Změna v uspořádání věcných práv k věci cizí

V § 2 ZoPÚ se uvádí, že pozemkovými úpravami se uspořádávají věcná břemena k pozemkům, pozemkové úpravy však mohou ovlivnit i uspořádání dalších věcných práv k věci cizí. Předně podle § 11 odst. 13 ZoPÚ vždy dochází k přechodu původního zástavního práva na nový pozemek, který zástavce nabyde na základě rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. V § 11 odst. 13 je zahrnuta i úprava předkupního práva, které bylo zřízeno jako věcné právo. Zákon stanoví, že předkupní právo zaniká okamžikem schválení návrhu pozemkových úprav, nedojde-li mezi oprávněným a povinným k jinému ujednání. Přitom stojí za povšimnutí, že předkupní právo v pozemkových úpravách zanikne ještě předtím, než dojde k zániku samotného pozemku.<sup>58</sup> Není mi jasné, proč zákonodárce nespojil zánik předkupního

---

<sup>57</sup> HENDRYCH et al, 2016, *op. cit.* s. 229.

<sup>58</sup> Podle § 11 odst. 13 ZoPÚ předkupní právo zaniká již právní mocí tzv. prvního rozhodnutí, k samotnému zániku pozemku ovšem dochází až na základě tzv. druhého rozhodnutí. Blíže viz podkapitola 4.11.

práva až se zánikem zatíženého pozemku,<sup>59</sup> příslušné ustanovení § 11 odst. 13 ZoPÚ nicméně nelze vyložit jiným způsobem.

Věcná břemena jsou při pozemkových úpravách řešena ve dvou rovinách, zaprvé dochází k novému uspořádání (či přechodu) stávajících věcných břemen, dále může SPÚ zřídit k pozemkům zcela nová věcná břemena. U stávajících věcných břemen je nutné vycházet z toho, že směna pozemků zatížených věcnými břemeny je možná pouze se souhlasem dotčených vlastníků (o tom blíže v podkapitole 4.2.1). Pokud nebude zatížený pozemek předmětem směny, zůstane stávající věcné břemeno zachováno ve stejném rozsahu jako doposud podle § 20 odst. 3 vyhlášky o PÚ (prostorové umístění věcného břemene tedy zůstane identické, přestože dosavadní pozemek zanikne a na jeho místě vznikne pozemek nový. Nový pozemek totiž bude mít stejného vlastníka i stejné prostorové vymezení a věcné břemeno bude u nového pozemku vyznačeno v katastru ve stejném rozsahu).

Pokud bude pozemek zatížený věcným břemenem předmětem směny, postupuje se podle § 20 odst. 2 vyhlášky o PÚ a nové uspořádání věcných břemen bude nutné posuzovat s ohledem na cíle pozemkových úprav stanovené v § 2 ZoPÚ. Většinou však bude nutné i v případě směny zatíženého pozemku zachovat stávající prostorové uspořádání věcného břemene, protože značná část věcných břemen by zcela ztratila svůj smysl a účel, pokud by byla v prostoru někde „přesunuta“ - typickým příkladem jsou věcná břemena týkající se inženýrských sítí. Pokud by došlo k přesunutí služebnosti inženýrské sítě na nově vzniklý pozemek, na kterém se inženýrská síť fakticky nenachází nebo nacházet nemá, bylo by takové uspořádání v rozporu s § 2 ZoPÚ i jakoukoliv logikou. V takovém případě je proto nutné zachovat stávající prostorové vymezení věcného břemene a v návrhu nového uspořádání pozemků zatížit stávajícím věcným břemenem v potřebném rozsahu všechny nové pozemky, které zasahují do hranic stávajícího služebného pozemku. U některých věcných břemen nicméně může být žádoucí, aby stávající věcné břemeno bylo kvůli provádění pozemkových úprav v prostoru přesunuto, např. pokud jsou služební i panující pozemek na základě návrhu nového uspořádání pozemků umístěny v prostoru odlišně.

---

<sup>59</sup> Po schválení návrhu pozemkových úprav je možné převádět řešené pozemky pouze se souhlasem SPÚ. Pokud by tedy v konkrétním případě mohlo dojít při převodu pozemku a uplatnění předkupního práva k problémům pro další část řízení, mohl by SPÚ problémy eliminovat jednoduše tím, že by svůj souhlas s převodem neudělil.

Oprávněný z věcného břemene nedisponuje vůči směně zatíženého pozemku „právem veta“,<sup>60</sup> má však postavení účastníka řízení o pozemkových úpravách a může takovýto postup rozporovat běžnými procesními prostředky, o tom blíže v podkapitole 4.3.2. SPÚ může rozhodnout i o zrušení stávajících věcných břemen,<sup>61</sup> což představuje značný zásah do sféry dotčených osob. Proto jsem přesvědčen, že by SPÚ měl jednoznačným způsobem odůvodnit vhodnost takového postupu s odkazem na § 2 ZoPÚ.

Pravomoc SPÚ zřídit nové věcné břemeno vyplývá z § 9 odst. 18 a § 11 odst. 8 ZoPÚ. Z povahy věci musí nově zřizované břemeno plnit některý z cílů vytyčených v § 2 ZoPÚ, prakticky tak SPÚ zřizuje pouze břemena sloužící ke zpřístupnění pozemku, která mají formu osobní nebo pozemkové služebnosti.<sup>62</sup> V některých případech je totiž služebnost daleko levnější a někdy i efektivnější než výstavba přístupové komunikace navržené v rámci společných zařízení. Ke zřízení věcného břemene není vyžadován souhlas dotčených vlastníků, těm však náleží náhrada podle § 9 odst. 18 ZoPÚ. Kompenzace může být poskytnuta formou navýšení nároků vlastníků (těm pak bude přidělen hodnotnější či větší pozemek) nebo může být vlastníkům vyplacena finanční náhrada.

Úpravu dalších věcných práv ZoPÚ neobsahuje. Z toho vyplývá, že by tato práva měla zaniknout rozhodnutím o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Právní mocí tohoto rozhodnutí totiž dojde k zániku původní věci (pozemku), s níž se tato práva pojila a při absenci speciální úpravy by mělo dojít i k zániku věcných práv vázaných na tento pozemek. SPÚ však často rozhodne i o přechodu dalších věcných práv, pokud jsou příslušná práva a omezení zapsána v katastru. SPÚ tak někdy rozhodne i o přechodu dalších institutů, pokud jsou zapsány jako poznámka v katastru (např. poznámka svěřenského nástupnictví). Takovému postupu ovšem schází legislativní opora, z toho důvodu také není rozhodovací praxe zcela jednotná. Tyto otázky jsou však již řešeny novelou ZoPÚ, o tom blíže v podkapitole 5.4.

---

<sup>60</sup> Pokud zároveň není vlastníkem služebného pozemku, což umožňuje § 1257 odst. 2 obč. zák.

<sup>61</sup> § 11 odst. 8 ZoPÚ.

<sup>62</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. *Metodický návod k provádění pozemkových úprav ve znění změny č. 3.*, 2018. s. 73, s. 74.

### 3.2.3. Společná zařízení a ochrana životního prostředí

Společná zařízení jsou hlavním nástrojem, pomocí kterého se při pozemkových úpravách realizuje veřejný zájem na ochranně životního prostředí<sup>63</sup> jakož i další cíle. Demonstrativní výčet společných zařízení obsahuje § 9 odst. 8 ZoPÚ, jedná se především o:

- a) opatření ke zpřístupnění pozemků (polní a lesní cesty, mosty, přejezdy, apod.)
- b) protierozní opatření (meze, příkopy, větrolamy, apod.)
- c) vodohospodářská opatření k odvodu povrchových vod a ochraně před záplavami (poldry, hráze, odvodnění, atd.)
- d) opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability (výsadba nových porostů, terénní úpravy, odstranění zeleně atd.)

Často jsou také zřizována opatření k retenci vody v krajině (tůňe, zasakovací příkopy, retenční nádrže), která v demonstrativním výčtu vodohospodářských opatření nenajdeme. Je tomu tak proto, že ZoPÚ byl přijat v roce 2002 poznamenaném povodněmi a vodohospodářská opatření v tomto období byla zaměřena právě na povodně. Společným zařízením je také výsadba porostu a jeho údržba, což stanoví § 25 odst. 2 vyhlášky o PÚ. Konečně společným zařízením může být i „pouhá“ rekonstrukce nebo modernizace stávající infrastruktury.

Náklady na projektování společných zařízení a alespoň část nákladů na jejich realizaci nese zásadně stát podle § 17 odst. 1 a. 4 ZoPÚ, společná zařízení se dále zřizují primárně na pozemcích ve vlastnictví státu či obce dle § 9 odst. 17 ZoPÚ. Na jiných pozemcích lze společná zařízení navrhnout pouze se souhlasem dotčeného vlastníka podle § 9 odst. 12 ZoPÚ a § 15 odst. 3 vyhlášky o PÚ. Ve výstavbě společných zařízení lze tedy spatřovat i přímý prospěch pro dotčené vlastníky, obzvláště při zřizování přístupových cest. Proto lze říct, že společná zařízení řeší především zájmy veřejné a obecní, nanejvýše zájmy společné,<sup>64</sup> z toho důvodu je plán společných zařízení schvalován pouze zastupitelstvem obce. Sbor zástupců nebo vlastníky řešených pozemků SPÚ s plánem společných zařízení pouze seznámí. Vlastníci tedy nemohou přímo ovlivnit podobu plánu společných zařízení, nicméně jejich nespokojenost s plánem společných zařízení se může promítnout do dalších částí řízení a případně může vést až k tomu, že

---

<sup>63</sup> PRŮCHOVÁ (2015), op. cit., s. 19.

<sup>64</sup> KNOTEK, Jaroslav. Pozemkové úpravy a řešení střetů zájmů v území. In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity: sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009. [online]. [cit. 29. 9. 2020]. Dostupné na: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/stret\\_zajmu/Knotek\\_Jaroslav\\_\\_1273\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Knotek_Jaroslav__1273_.pdf)>.

vlastníci neschválí návrh pozemkových úprav. Je proto nanejvýš žádoucí, aby SPÚ plán společných zařízení projednal s vlastníky nad rámec požadavků § 9 odst. 11 ZoPÚ tak, aby podoba plánu společných zařízení nebyla pro vlastníky nepřekonatelnou překážkou.

Zájem na ochraně životního prostředí je u společných zařízení akcentován v § 9 odst. 10 ZoPÚ, který podmiňuje schválení plánu společných zařízení stanovisky orgánu ochrany přírody a krajiny a dalších dotčených orgánů. Tato stanoviska jsou závazná,<sup>65</sup> ač je tak ZoPÚ výslovně neoznačuje (pro srovnání stanovisko SPÚ podle § 19 písm. q) je v ZoPÚ výslovně označeno za závazné). Závazné stanovisko dotčeného orgánu také nahrazuje rozhodnutí jinak vyžadovaná podle speciálních zákonů, v praxi se může jednat např. o souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

### 3.2.3.1. ÚSES, územní plánování a ekologická opatření

Bližší pozornost si zaslouží územní systémy ekologické stability (dále jen „ÚSES“), které jsou při pozemkových úpravách řešeny především ve vztahu ke společným zařízením,<sup>66</sup> kterým je věnována přecházející podkapitola. ÚSES je však svojí povahou komplexnější institut ochrany životního prostředí, který ovlivňuje pozemkové úpravy na více úrovních, proto si zaslouží samostatnou podkapitolu. Pojem ÚSES zavádí § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody. ÚSES je propojený soubor ekosystémů, který slouží k uchování a rozvoji přírodní rovnováhy, prvky ÚSES se pak společně podílejí na vytváření ekologické sítě v krajině. ÚSES jsou vytvářeny na třech úrovních - místní, regionální a nadregionální. Nejvyšší správní soud shrnuje postup vzniku ÚSES následujícím způsobem: „*Vymezení a vytváření systému ekologické stability probíhá v několika fázích. Nejprve dochází k vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability (§ 2 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.), který je schvalován v územně plánovací dokumentaci (...). Poté jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability, pro něž je podkladem schválená územně plánovací dokumentace nebo plán systému ekologické stability (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Ke schválení projektu dochází zpravidla v územním rozhodnutí. Na schválení projektu navazuje další fáze, kterou je již samotná realizace konkrétního projektu - provedení konkrétního opatření, jakým může být změna druhu pozemku, výsadba zeleně, založení remízu či vybudování protierozního opatření.*“<sup>67</sup> Pozemkové

---

<sup>65</sup> KNOTEK, Jaroslav.: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2007, XV (2). s. 138–143.

<sup>66</sup> § 9 odst. 8 písm. d) ZoPÚ.

<sup>67</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, sp. zn. 7 AOs 3/2013-30.



úpravy nemohou zasáhnout do první fáze vzniku ÚSES, která je v § 4 zákona o ochraně přírody a v § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky označena jako vymezení ÚSES, ke kterému dochází v plánu systému ekologické stability. Tento plán vytváří orgán ochrany přírody, resp. zpracování plánu zadává odborně způsobilé osobě.

Plán systému ekologické stability není sám o sobě právně závazný ani napadnutelný, závaznost získává až na základě inkorporace plánu ekologické stability do územně plánovací dokumentace.<sup>68</sup> Ve fázi inkorporace plánu ÚSES již mohou pozemkové úpravy promluvit do podoby ÚSES v případě, že plán společných zařízení nebude v souladu s územně plánovací dokumentací a bude tedy sloužit jako návrh na její aktualizaci nebo změnu podle § 9 odst. 15 ZoPÚ. K těmto situacím dochází poměrně často a je tomu tak proto, že územní plány obcí často vymezují prvky ÚSES příliš detailně.<sup>69</sup> Detailní zpracování ÚSES má mít na starost až projekt ÚSES, který z územního plánu vychází. Územní plán totiž není zhotovován v dostatečně podrobném měřítku, aby mohl zohlednit všechny aspekty daného území a ÚSES přesně umístit.<sup>70</sup> Nadto je příliš rigidní zakreslení prvků ÚSES v územním plánu překážkou pro dohodu s vlastníky o konkrétní podobě ÚSES a řešení chybí určitá míra flexibility.

Ve vztahu k územnímu plánu lze tedy shrnout, že po provedení podrobných šetření v rámci pozemkových úprav může SPÚ dojít k závěru, že podoba územního plánu brání racionálnímu uspořádání ÚSES a z toho důvodu může dojít ke zpracování plánu společných zařízení, který ÚSES v krajině vymezuje odlišně a slouží jako návrh na změnu územního plánu. Jinak platí, že všechny části územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán) jsou pro návrh pozemkových úprav závazné. Plán společných zařízení je jediným institutem pozemkových úprav, který může sloužit jako návrh na změnu územního plánu, a to pouze pokud s ním ze závažných důvodů není v souladu - často je nesoulad s územním plánem způsoben právě vymezením ÚSES, ale může tomu tak být i z jiných důvodů.

Po inkorporaci plánu ÚSES do územního plánu nastává další fáze, ve které se vytváří projekt ÚSES, který na podkladě územního plánu přesněji vymezuje a umísťuje jednotlivé

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> KAULICH, Kamil. Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES. *Ochrana přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2012. [online]. [cit. 6. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/komplexni-pozemkove-upravy-jako-nastroj-k-vytvareni-uses/>>.

<sup>70</sup> *Ibid.*

prvky ÚSES. V rámci pozemkových úprav je projekt ÚSES zhotovován a schvalován jako součást plánu společných zařízení.<sup>71</sup> Poslední fází před samotnou realizací ÚSES je schválení projektu ÚSES, ke kterému nejčastěji dochází vydáním územního rozhodnutí. Podle § 12 odst. 3 ZoPÚ se u pozemků, na nichž jsou navržena společná zařízení, upouští od vydání územního rozhodnutí o změně druhu pozemků a o umístění stavby (společného zařízení), přičemž rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv tato územní rozhodnutí nahrazuje. Pozemkovými úpravami lze tedy v rámci jednoho řízení uceleným způsobem vyřešit několik fází procesu vzniku ÚSES (fázi inkorporace plánu ÚSES do územního plánu, vytvoření projektu ÚSES, schválení projektu ÚSES, i samotné vytvoření ÚSES v krajině), pozemkové úpravy tedy nabízejí mnoho možností pro rozvoj ÚSES.

Rád bych v této souvislosti zmínil odlišný postoj Jaroška a dalších autorů, kteří jsou obecně velmi skeptičtí ohledně přínosu pozemkových úprav pro životní prostředí.<sup>72</sup> Ve vztahu k ÚSES argumentují především tím, že projekty ÚSES po dokončení pozemkových úprav zůstávají pouze na papíře, protože sbor zástupců stanoví jako prioritu realizace společných zařízení podle § 5 odst. 8 ZoPÚ spíše přístupové komunikace a jiná zařízení hospodářského charakteru. S tímto argumentem určitě souhlasím, ale považuji za nutné doplnit, že na stanovení priorit realizace společných zařízení se podílí také dotčená obec podle § 12 odst. 1 ZoPÚ. Obec má priority stanovit s ohledem na potřeby vlastníků, přičemž potřeby vlastníků jsou zajisté reprezentovány především usnesením sboru zástupců. Povinností obce je však priority stanovené sborem pouze projednat,<sup>73</sup> po projednání může obec postup realizace společných zařízení korigovat. Obce tedy mají konečné slovo ohledně pořadí realizace společných zařízení, pokud se se však významně odchýlí od požadavků sboru zástupců, měly by takový postup důsledně odůvodnit. Lze však polemizovat o tom, jak často obce využívají svého vlivu k tomu, aby jako

---

<sup>71</sup> SPÚ podle své metodiky používá v plánu společných zařízení namísto pojmu *projekt ÚSES* pojem *návrh ÚSES*. Podle této metodiky má ale *návrh ÚSES* stejné náležitosti jako *projekt ÚSES*, definovaný v § 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, *op. cit.*, 2018. s. 85.

<sup>72</sup> JAROŠEK, Radim et al. Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. Agentura ochrany přírody a krajiny, 2019, 75(5). [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/komplexni-pozemkove-upravy-z-pohledu-ochrany-prirody-a-krajiny/>>.

<sup>73</sup> § 25 odst. 1 vyhlášky o PÚ.

prioritu realizace stanovily ekologická opatření. Nakonec je tedy nutné přisvědčit Jaroškově kritice zmíněné na začátku tohoto odstavce.

Aby bylo možné posoudit efektivitu pozemkových úprav v celém kontextu, je nutné dodat, že realizace ÚSES v krajině je obecně problematickou částí celého procesu vymezení a vytváření ÚSES. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody se mají na realizaci ÚSES podílet nejen obce a stát, ale i samotní vlastníci. Pro vlastníky přitom znamená realizace ÚSES na jejich pozemcích určitou změnu či omezení v dosavadním režimu hospodaření,<sup>74</sup> obtíže může působit i zajištění finančních prostředků pro vytváření ÚSES, přestože existuje množství dotačních programů.<sup>75</sup> Uzavřel bych proto, že realizace ÚSES bude jen výjimečně prioritou při zhotovování společných zařízení a bude tak docházet k případům, kdy ÚSES i po provedení pozemkových úprav zůstanou pouze na papíře, protože zdroje na provádění pozemkových úprav jsou omezené. Na druhou stranu na realizaci pozemkových úprav je k dispozici určitě více prostředků, než kolik jsou schopny poskytnout jednotlivé dotační programy určené pro realizaci ÚSES,<sup>76</sup> a proto je šance skutečně realizovat ÚSES v rámci pozemkových úprav podle mého názoru stále větší než v jiných případech. V určitých situacích mohou být pozemkové úpravy dokonce jedinou možností, jak ÚSES realizovat,<sup>77</sup> a proto je podle některých autorů role pozemkových úprav při vytváření ÚSES nezastupitelná.<sup>78</sup>

Ve vztahu k životnímu prostředí by se dalo shrnout, že pozemkové úpravy mají aktivní i pasivní linii ochrany životního prostředí.<sup>79</sup> Pasivní ochranu zajišťují hlavně dotčené správní orgány a jejich závazná stanoviska, která mají za cíl (především) zamezit negativním zásahům

---

<sup>74</sup> Z dlouhodobého hlediska by zvýšení ekologické stability a diverzity mělo umožnit i lepší podmínky pro hospodaření, většina vlastníků však k tomuto horizontu nehledí.

<sup>75</sup> Přehled některých programů je dostupný online na: <<http://www.dotace.nature.cz/bezlesi-opatreni/obnova-a-pece-o-krajinne-prvky.html>>.

<sup>76</sup> V letech 2007 - 2014 bylo na pozemkové úpravy celkem vynaloženo více jak 13 miliard Kč. NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/40. op. cit.* Pro období let 2016 - 2020 odhaduje SPÚ finanční výdaje určené výhradně na realizaci pozemkových úprav na téměř 6 miliard Kč. STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2016. *op. cit.* s. 26.

<sup>77</sup> VOMÁČKA, Vojtěch et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2018. komentář k § 59.

<sup>78</sup> *Ibid.* Stejně též ŠABACKÁ, Jana. *ÚSES, jeho právní postavení a role z pohledu realizovatelnosti v praxi*. [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné na: <<http://www.forumochranyprirody.cz/uses-jeho-pravni-postaveni-role-z-pohledu-realizovatelnosti-v-praxi>>.

<sup>79</sup> PRŮCHOVÁ, 2015, *op. cit.*, s. 19.

do současného stavu životního prostředí. Aktivní ochranu představují společná zařízení, která mají fyzickými změnami v krajině přispět ke zlepšení kvality životního prostředí. Na první pohled tedy nemusí být zřejmé, proč Průchová považuje ochranu životního prostředí za jakýsi vedlejší (nikoliv primární) cíl pozemkových úprav.<sup>80</sup> ZoPÚ totiž zakotvuje široký okruh společných zařízení, která jsou projektována pomocí přesných a detailních postupů, kvůli čemuž mají navržená opatření většinou vyšší kvalitu než při použití jiných právních nástrojů. Snížená schopnost realizovat navržené plány ekologických opatření však také sráží možnosti pozemkových úprav skutečně přispět k ochraně životního prostředí. Paradoxně tomu tak je proto, že při závěrečné fázi uplatnění nástroje aktivní ochrany schází ona potřebná aktivita.<sup>81</sup> Tento stav bych nicméně neoznačil vyloženě za závadný, neboť se jedná o důsledek zvolené koncepce pozemkových úprav, která do určité míry upřednostňuje jiné cíle. Pokud by zákonodárce chtěl tuto koncepci změnit, měl by v první řadě zajistit navýšení veřejných prostředků na výstavbu společných zařízení. Dále by mohl v zákoně zakotvit, že např. určité minimální procento veřejných zdrojů musí být použito na realizaci společných zařízení sloužících veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí.<sup>82</sup> Pokud by došlo k popsaným změnám, tak podle mě zbytek současné úpravy umožňuje, aby se ochrana životního prostředí při pozemkových úpravách v důležitosti vyrovnala změně prostorového uspořádání pozemků.

#### 3.2.4. **Obnova katastrálního operátu**

Při přípravách pozemkových úprav i při samotném řízení SPÚ a další orgány vychází z údajů obsažených v katastru, předmětné geodetické informace se však v souladu s § 3 odst. 2 vyhlášky o PÚ ověřují a upřesňují. V rámci plánování pozemkových úprav je nezbytné vycházet z přesných zeměměřičských informací tak, aby mohla být řádně naprojektována společná zařízení a aby byly správně zjištěny nároky všech vlastníků pozemků. Dochází tak k přesnému zaměření polohopisných prvků v terénu podle § 9 odst. 4 ZoPÚ a v terénu je taktéž prováděno zjišťování průběhu hranic pozemků, kterého se mohou účastnit i dotčení vlastníci.<sup>83</sup> Je tedy pouze účelné, aby výsledky těchto šetření byly použity pro obnovu a upřesnění katastrálního

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> O financování a realizaci společných zařízení blíže v podkapitole 4.12.

<sup>82</sup> Novela ZoPÚ zavádí od 1. 1. 2021 změnu, která sleduje podobný cíl, o tom blíže v podkapitole 5.3.

<sup>83</sup> ZoPÚ v § 9 odst. 5 stanoví, že zjišťování průběhu hranic provádí komise složená ze zástupců příslušných úřadů a zástupců obce. ZoPÚ ani vyhláška o PÚ, neobsahují bližší úpravu zjišťování průběhu hranic, postupuje se tedy podle § 42 odst. 1 katastrálního zákona a podle § 48 odst. 3 katastrální vyhlášky. Vlastníkům pozemků tak musí být doručena pozvánka na zjišťování hranic nejpozději týden před jeho konáním.

operátu, což předpokládá i § 44 katastrálního zákona a § 2 ZoPÚ. Z výše uvedených důvodů Burian uzavírá, že pozemkové úpravy jsou nejpřesnější metodou obnovy katastrálního operátu.<sup>84</sup>

### 3.3. Formy pozemkových úprav

Podle § 6 ZoPÚ se pozemkové úpravy provádějí ve 2 formách, jako úpravy jednoduché nebo komplexní. Podle Průchové lze za samostatnou formu označit také řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelovacím řízením,<sup>85</sup> s čímž sice lze kvůli poměrně obsáhlé speciální úpravě obsažené v § 14 ZoPÚ souhlasit, nicméně z formálního hlediska zákonodárce skutečně rozlišuje pouze pozemkové úpravy jednoduché a komplexní. V § 5 odst. 1 písm. b) ZoPÚ a v § 17 odst. 2 ZoPÚ pak zákon hovoří o pozemkových úpravách vyvolaných stavební činností, opět se ale nejedná o samostatnou formu řízení. Účelem těchto ustanovení je pouze přiznat postavení účastníka stavebníkovi (investorovi) a zároveň na stavebníka přenést část nákladů na provádění pozemkových úprav, jinak se toto řízení od „běžných“ pozemkových úprav neliší.

Zákonodárce podle znění § 4 odst. ZoPÚ jednoznačně preferuje provádění komplexních pozemkových úprav, které mají uceleně vyřešit všechny vztahy a cíle pozemkových úprav v celém katastrální území v rámci jednoho řízení. Jednoduché pozemkové úpravy řeší pouze některé dílčí cíle pozemkových úprav nebo se týkají pouze části katastrálního území a měly by tak být zásadně prováděny pouze pokud:

- i. Je nutné urychleně reagovat na potřeby krajiny, např. hrozí-li živelná pohroma nebo je potřeba odstranit její následky.
- ii. Je nezbytné urgentně řešit významné omezení hospodářského využití krajiny, např. pokud jsou pozemky pro zemědělskou techniku zcela (či téměř) nepřístupné.
- iii. Část katastrálního území je v „optimálním stavu“ a pozemkové úpravy je nutné provést pouze na malé, zbývající části katastrálního území.

---

<sup>84</sup> BURIAN et al, 2012 *op. cit.*, s. 48.

<sup>85</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana. Poznámka k zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním jako povinnosti pozemkového úřadu. In: *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 119.

V praxi vykazují četné odlišnosti také pozemkové úpravy zaměřené na řešení půdních vztahů podle dekretů prezidenta republiky a zákonů ze 40. let minulého století. I tato řízení ovšem probíhají formou jednoduchých nebo komplexních úprav.

## 4. Řízení o komplexních pozemkových úpravách

V praxi jsou jednoznačně převažující formou pozemkových úprav komplexní pozemkové úpravy,<sup>86</sup> proto se tato kapitola zaměřuje především na ně. Hlavní odlišnosti v řízení o jednoduchých pozemkových úpravách a v řízení v územích s nedokončeným scelovacím řízením jsou popsány v podkapitole 4.13.

### 4.1. Zahájení řízení

Řízení o pozemkových úpravách se vždy zahajuje z moci úřední, SPÚ řízení zahájí: „*Shledá-li důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné (...)*“.<sup>87</sup> Obecně je tedy zahájení pozemkových úprav ponecháno na správním uvážení, přičemž SPÚ posuzuje především, zda jsou dány důvody podle § 2 ZoPÚ. Každý má podle § 6 odst. 1 ZoPÚ právo obrátit se na SPÚ s požadavkem na zahájení pozemkových úprav, na který do 30 dnů SPÚ odpovídá sdělením. Kvalifikovaným případem požadavku na zahájení pozemkových úprav je situace, kdy se pro zahájení úprav vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry **zemědělské** půdy v příslušném katastrálním území – v takovém případě má SPÚ povinnost řízení zahájit a neposuzuje naléhavost a účelnost řízení. Zákon nestanoví formu a způsob, jakým se mají vlastníci vyslovit pro zahájení pozemkových úprav, příslušný úkon vlastníků by tedy měl mít náležitosti podání podle § 37 správního řádu a posoudí se podle svého obsahu v souladu s odst. 1 téhož paragrafu. Judikaturou bylo dovozeno, že SPÚ má povinnost zahájit řízení o pozemkových úpravách také na územích s nedokončeným scelovacím řízením, požádá-li o to byť jediný dotčený vlastník, blíže o tom v podkapitole 4.13.2. Zahájení pozemkových úprav oznamuje SPÚ veřejnou vyhláškou vyvěšenou po dobu 15 dnů, poslední den této doby je dnem zahájení řízení o pozemkových úpravách podle § 6 odst. 4 a odst. 5 ZoPÚ.

Po zahájení řízení má SPÚ důležitou povinnost vyrozumět dotčené orgány (orgán ochrany zemědělského půdního fondu, stavební úřad, orgán ochrany přírody, katastrální úřad a další uvedené v § 6 odst. 6 ZoPÚ nebo ve zvláštních předpisech), ty pak mají možnost do 30 dnů stanovit podmínky pro ochranu jimi chráněných zájmů. Podle Knotka<sup>88</sup> i Průchové<sup>89</sup> jsou úkony dotčených orgánů podle § 6 odst. 6 ZoPÚ závaznými stanovisky. Knotek argumentuje

---

<sup>86</sup> Pro rok 2019 se počítalo se zahájením 239 komplexních pozemkových úprav a 8 jednoduchých pozemkových úprav. STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2016. *op. cit.* s. 8.

<sup>87</sup> § 6 odst. 1 ZoPÚ.

<sup>88</sup> KNOTEK, 2007. *op. cit.* s. 143.

<sup>89</sup> PRŮCHOVÁ, 2015. *op. cit.* s. 21.

především tím, že pokud by SPÚ nerespektoval podmínky stanovené dotčenými orgány, dostal by se do rozporu se zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Smyslem § 6 odst. 6 ZoPÚ je podle systematického výkladu takovému zásahu zabránit. V tomto světle jsou úkony podle § 6 odst. 6 závazné pro výrokovou část rozhodnutí vydávaného v řízení o pozemkových úpravách, což je hlavním znakem závazných stanovisek podle § 149 správního řádu. Závazná stanoviska podle § 6 odst. 6 jsou vydávána na začátku řízení a vymezují základní požadavky na ochranu zájmů chráněných dotčenými orgány, přičemž podmínky stanovené v těchto stanoviscích je třeba vztáhnout na celý návrh pozemkových úprav. Stanoviska podle § 6 odst. 6 je třeba odlišovat od stanovisek vydávaných podle § 9 odst. 10 ZoPÚ, která se týkají pouze plánu společných zařízení a jsou vydávána v pozdější fázi řízení.

Po zahájení řízení (případně i před jeho zahájením) vybere SPÚ zpracovatele pozemkových úprav, který má na starost zpracování návrhu pozemkových úprav podle § 9 odst. 1 ZoPÚ. Zpracovatel musí být osobou odborně způsobilou podle § 18 ZoPÚ. Pokud zpracovatelem není zaměstnanec SPÚ, bude zpracovatel vybrán v zadávacím řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že zpracovatel má na starost i zpracování plánu společných zařízení, vyžaduje od něj SPÚ běžně i autorizaci pro pozemní stavby, vodní hospodářství a krajinné inženýrství či projektování územních systémů ekologické stability,<sup>90</sup> vše podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

#### 4.2. Obvod pozemkových úprav

Podle § 3 ZoPÚ jsou předmětem pozemkových úprav všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav, obvod pozemkových úprav přitom může být tvořen jedním nebo i více celky. Obvodem tedy může být celé katastrální území, jeho část (nebo několik částí), případně lze do obvodu zahrnout i části sousedících katastrálních území podle § 3 odst. 2 ZoPÚ. Obvod pozemkových úprav vymezuje SPÚ s tím, že do něj „zahrne pozemky, které posoudil jako nezbytné

---

<sup>90</sup> Autorizovaný projektant územních systémů ekologické stability je dílčí specializací stanovenou podle § 6 zákona č. 360/1992 Sb. Tato autorizace tedy není výslovně uvedena v zákoně a uděluje se na základě § 2 odst. 2 autorizačního řádu České komory architektů, schváleného Ministerstvem pro místní rozvoj dne 29. 12. 2014 pod č. j. 43 208/2014-81. Dostupné online na: <<https://www.cka.cz/cs/pro-architektury/legislativa/pravni-predpisy/vnitni-rady-cka>>.



*pro dosažení cílů pozemkových úprav a obnovy katastrálního operátu, s přihlédnutím k požadavkům vlastníků pozemků, příslušné obce a katastrálního úřadu.*<sup>91</sup>

Považuji za důležité poukázat na to, jaké mohou být důsledky nevhodně určeného obvodu pozemkových úprav. V případě, že do obvodu pozemkových úprav budou zahrnuty pozemky, které reálně nebudou v řízení upravovány, dochází ke zbytečnému zvýšení výdajů, administrativní zátěže a prodloužení celého řízení. Tato situace představuje podobnou zátěž i pro dotčeného vlastníka, kterému navíc vzniká nejistota, zda nebude přehlasován většinou ostatních vlastníků. Naopak v případě, že nejsou do obvodu úprav zahrnuty všechny pozemky nezbytné pro realizaci cílů konkrétní pozemkové úpravy, zůstane nenaplněný veřejný zájem na harmonizaci všech řešených vztahů na celém území v jednom komplexním řízení.

Při zahájení řízení SPÚ stanoví pouze předpokládaný obvod pozemkových úprav, který prezentuje na úvodním jednání účastníkům. Předpokládaný obvod se může změnit jednak na základě upřesnění obvodu, později i na základě změny obvodu pozemkových úprav. K upřesnění obvodu dochází na základě zaměření skutečného stavu v terénu podle § 9 odst. 4 ZoPÚ. Po upřesnění se vyhotoví geometrický plán obvodu pozemkových úprav, v souladu s § 56 katastrální vyhlášky a na jeho základě se obvod pozemkových úprav запиše do katastru. Okamžikem zápisu obvodu do katastru již nelze obvod pozemkových úprav upřesnit, k jeho úpravě poté může dojít jen na základě změny obvodu, pro kterou musí existovat důvody podle § 2 ZoPÚ. Krajský soud v Brně se ke změně obvodu vyjádřil v rozsudku ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 30 A 83/2016: *„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“*. Upřesnění obvodu a změna obvodu jsou tedy dva odlišné instituty, které lze použít za odlišných podmínek. Upřesněním se provádí pouze relativně drobné změny obvodu pozemkových úprav, vyplývající ze zaměření skutečného stavu v terénu. Po zápisu pozemkových úprav do katastru je možná další úprava obvodu pouze formou změny obvodu, která musí být doplněna o nový geometrický plán a je třeba na ni vztáhnout výše uvedené závěry Krajského soudu. Při upřesnění či změně obvodu je vždy třeba pamatovat také na to, že se těmito úkony může změnit okruh účastníků řízení.

---

<sup>91</sup> § 4 vyhlášky o PÚ.

#### 4.2.1. Pozemky řešené a pozemky neřešené

V kapitole 3.2.1 již bylo rozebráno, jaký je rozdíl mezi pozemky řešenými a pozemky neřešenými. Tato podkapitola se zaměřuje na kritéria, podle nichž SPÚ rozhoduje o zařazení konkrétního pozemku mezi pozemky řešené, nebo neřešené. Základním pravidlem je, že pozemek se zařadí mezi pozemky řešené, pokud SPÚ shledá, že jsou ve vztahu k tomuto pozemku dány důvody podle § 2 ZoPÚ. Určité pozemky mohou být zařazeny jako pozemky řešené pouze se souhlasem vlastníka, u jiných pozemků je nutný souhlas vlastníka i příslušného správního orgánu. Souhlas s řešením pozemku v pozemkových úpravách je obecně vyžadován z následujících důvodů:

- i) Některé pozemky zpravidla neslouží a nemohou sloužit účelům uvedeným v § 2 ZoPÚ a ve většině případů je tedy nevhodné řešit je v řízení o pozemkových úpravách - to se týká především pozemků zastavěných stavbou apod.<sup>92</sup> Tyto pozemky lze zařadit mezi řešené pouze se souhlasem vlastníka. Nicméně je nutné upozornit, že pokud se vlastník ve stanovené lhůtě nevyjádří, uplatní se domněnka souhlasu vlastníka podle § 3 odst. 3 věta třetí ZoPÚ.<sup>93</sup>
- ii) Určité pozemky jsou vzhledem ke svému významu předmětem zvláštní ochrany, v této souvislosti § 3 odst. 3 ZoPÚ demonstrativně zmiňuje vodní toky či dobývací prostory. Obecně ale půjde o všechny pozemky chráněné podle zvláštních předpisů - nejčastěji podle zákona o ochraně přírody. K zařazení těchto pozemků mezi řešené je nutný souhlas vlastníka pozemku i příslušného správního orgánu, domněnka souhlasu se uplatní pouze u vlastníka pozemku.
- iii) Poněkud odlišné omezení vyplývá pro pozemky zatížené věcným břemenem zapsaným v katastru podle § 9 odst. 18 ZoPÚ, takové pozemky lze zařadit mezi pozemky řešené bez souhlasu vlastníků, ke směně pozemku je však vyžadován souhlas všech dotčených vlastníků. Dotčeným vlastníkem je v tomto případě stávající vlastník pozemku i účastník řízení, který by měl pozemek zatížený věcným břemenem nabýt

---

<sup>92</sup> § 3 odst. 3 ZoPÚ dále výslovně zmiňuje pozemky funkčně související se stavbou, pozemky v zastavěném území, pozemky v zastavitelných plochách ve smyslu stavebního zákona či pohřebiště.

<sup>93</sup> Neuplatní se tedy obecná právní zásada *o tom, kdo mlčí, nelze mít za to, že souhlasí*. Blíže např. ZUKLÍNOVÁ (HENDRYCHOVÁ), Michaela. Způsoby právního jednání. *Právní prostor*. 2015. [online]. [cit. 22. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/komentar-546>>.

na základě nového uspořádání pozemků. V těchto případech se při mlčení dotčených vlastníků domněnka souhlasu neuplatní.

- iv) ZoPÚ pamatuje i na pozemky ve vlastnictví státu, které mohou být předmětem církevních restitucí. Tyto pozemky je vždy nutné vést odděleně od ostatních pozemků ve vlastnictví státu a není možné je použít pro společná zařízení, jak stanoví § 3 odst. 4 ZoPÚ. Jinak je možné tyto pozemky řešit bez omezení a pozemky mohou být také směřovány. I nově vzniklý pozemek však bude mít charakteristiku tzv. původního majetku ve smyslu zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vypořádání s církvemi a náboženskými společnostmi, což musí být uvedeno v rozhodnutí SPÚ a tato informace se následně promítne i do katastru.

Za zmínku stojí, že ZoPÚ ve znění účinném do konce roku 2012 podmiňoval směnu pozemků se sníženými možnostmi zemědělského využití souhlasem dotčených vlastníků (zařadit tyto pozemky mezi řešené však bylo možné bez souhlasu vlastníka). Současná právní úprava toto omezení neobsahuje, vychází z předpokladu, že nižší zemědělská výnosnost pozemku je reflektována při jeho ocenění a z toho důvodu není nutné směnitelnost takových pozemků předem omezovat.

### 4.3. Účastníci řízení

Účastníky řízení o pozemkových úpravách podle § 5 odst. 1 ZoPÚ jsou:

- a) vlastníci řešených pozemků
- b) osoby, jejichž věcná práva k pozemkům mohou být pozemkovými úpravami přímo dotčena
- c) stavebník
- d) obce

Postavení účastníka zákon **nepřiznává nájemcům či pachtýřům** řešených pozemků, a to přesto, že po právní moci rozhodnutí podle § 11 odst. 8 ZoPÚ dosavadní nájemní a pachtovní vztahy k řešeným pozemkům bez náhrady zanikají k 1. říjnu kalendářního roku, následujícího po právní moci předmětného rozhodnutí.<sup>94</sup> V této podkapitole budu pro zjednodušení dále hovořit pouze o nájemcích (postavení nájemců a pachtýřů je ve vztahu k řešené otázce totožné). Nájemcům řešených pozemků může vzniknout větší újma než osobám, jejichž

---

<sup>94</sup> Nejvyšší správní soud uvádí, že nájemci nemají právo na „vykrytí“ svého práva ve výstupu pozemkových úprav. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, sp. zn. 7 As 26/2007.

věcné právo může být pouze teoreticky dotčeno. I přesto osoby, jimž svědčí věcné právo postavení účastníka mají, zatímco nájemci, jejichž právo rozhodnutím o pozemkových úpravách zcela zanikne, účastníky nejsou. V této souvislosti si dovoluji upozornit na chybnou judikaturu Krajského soudu v Brně, která opakovaně uvádí, že účastníky pozemkových úprav jsou i nájemci.<sup>95</sup> Ač předmětem rozhodování Krajského soudu v daných případech nebylo přímo postavení nájemců, je přesto nutné upozornit na tuto nesprávnost tím spíše, že rozsudek sp. zn. 30 A 83/2016, který s tímto závěrem přišel poprvé, byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Chybný závěr Krajského soudu v Brně byl také převzat v článku Pawlikové v časopise *Soudní rozhledy*.<sup>96</sup> Vztah založený nájemní smlouvou je vztahem relativním (závazkovým), nemůže se tedy jednat o věcné právo, které je svou povahou absolutní. Na povaze nájemního vztahu nic nemění ani zápis nájmu do katastru podle § 2203 obč. zák. Nájem zapsaný do katastru si nadále zachovává svou obligační povahu<sup>97</sup> a lze tedy uzavřít, že podle současné úpravy nemohou nájemci dotčených pozemků mít postavení účastníků řízení o pozemkových úpravách. Je ovšem pravda, že nedostatečná ochrana nájemců a pachtýřů je často diskutovanou otázkou pozemkových úprav, kterou novela ZoPÚ nijak neřeší. Úvahy *de lege ferenda* ohledně postavení nájemců obsahuje podkapitola 5.5.1.

#### 4.3.1. Vlastníci řešených pozemků

Nejdůležitějšími účastníky pozemkových úprav jsou bezesporu vlastníci pozemků řešených podle § 2 ZoPÚ.<sup>98</sup> Nad rámec běžných práv všech účastníků mohou pouze vlastníci řešených pozemků odsouhlasit návrh pozemkových úprav podle § 11 odst. 4 ZoPÚ a pouze tito vlastníci ze svých řad volí sbor zástupců, kterému je věnována další podkapitola. Vlastníci pozemků neřešených nejsou účastníky řízení o pozemkových úpravách (resp. účastníky mohou

---

<sup>95</sup> Tento názor Krajský soud vyslovil poprvé pravděpodobně v rozsudku ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 30 A 83/2016, č. 1/2017 sb. rozhodnutí NSS. Naposledy se takto Krajský soud v Brně vyslovil v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, sp. zn. 30 A 103/2018, bod č. 30 rozsudku.

<sup>96</sup> PAWLIKOVÁ, Klára. Omezení vlastnického práva prostřednictvím komplexních pozemkových úprav. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2018, 26(8). s. 274.

<sup>97</sup> ŽIDEK, Dominik. Zápis pachtu do katastru nemovitostí – stává se z obligačního vztahu vztah věcně-právní?. *Právní prostor*. Ostrava: ATLAS consulting spol. s r.o., 2014. [online]. [cit. 8. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/zapis-pachtu-do-katastru-nemovitosti-stava-se-z-obligac-niho-vztahu-vztah-vecne-pravni>>.

<sup>98</sup> Vysvětlení pojmů pozemky řešené a neřešené obsahuje podkapitola 3.2.1 této práce, kritéria pro zařazení pozemků do těchto skupin řeší podkapitola 4.2.1.

být, pouze pokud zároveň spadají do některé kategorie účastníků). Vlastníků neřešených pozemků se totiž z celého procesu pozemkových úprav dotýká pouze obnova katastrálního operátu, a logicky jim proto není přiznáno oprávnění vykonávat vliv na jiné části řízení.

#### 4.3.1.1. Sbor zástupců

Sbor zástupců je svojí povahou především poradním orgánem pro zpracovatele návrhu pozemkových úprav, nejedná se o účastníka řízení ani o správní orgán. Podle slov zákona sbor *zastupuje* vlastníky řešených pozemků v otázkách vyčtených v § 5 odst. 8 ZoPÚ, sbor tak především spolupracuje se zpracovatelem na vytváření návrhu pozemkových úprav, tento návrh posuzuje a vyjadřuje se k různým skutečnostem. V těchto případech se však nejedná o *zastoupení* ve smyslu § 31 a násl. správního řádu. Sbor totiž nemůže jednat jménem účastníků a z jeho jednání nevznikají práva a povinnosti přímo ostatním účastníkům. Toto oprávnění sbor získá jedině, pokud mu účastník udělí plnou moc, jak stanoví § 5 odst. 5 ZoPÚ. Jinak má sbor (resp. jeho členové) pouze možnost účastnit se jednání SPÚ s vlastníky podle § 8 odst. 1 věta druhá ZoPÚ. Sbor v řízení tedy vystupuje jako znalec místních poměrů, konzultant a jako tlumočnický zájmu ostatních účastníků.<sup>99</sup> Sboru nicméně náleží určitá práva, která v řízení nemůže vykonávat nikdo jiný, jedná se hlavně o právo stanovit priority realizace společných zařízení podle § 5 odst. 8 ZoPÚ. Pokud není sbor ustaven, tak tato práva nikdo nevykonává.

Z výše uvedeného je zřejmé, že sbor zástupců zajistí vyšší kvalitu návrhu pozemkových úprav, sbor nicméně není nadán žádnými „životně důležitými“ pravomocemi či funkcemi, proto může řízení vždy proběhnout i bez něj. V řízení o jednoduchých pozemkových úpravách může být od volby sboru upuštěno, pokud SPÚ v daném řízení neshledá pro volbu sboru důvody, při jednoduchých i komplexních pozemkových úpravách pak lze od ustavení sboru upustit, pokud se ho nepodaří opakovaně zvolit (v případě komplexních úprav tedy vždy musí dojít minimálně ke dvěma pokusům o zvolení sboru). Sbor volí na úvodním jednání ze svých řad vlastníci řešených pozemků nadpoloviční většinou přítomných, každému vlastníkovi náleží jeden hlas, spoluvlastníkům pak náleží jeden hlas společně. Členy sboru zástupců jsou kromě zvolených vlastníků řešených pozemků vždy také zaměstnanec SPÚ a zástupce dotčené obce. Členství ve sboru musí být vždy umožněno vlastníkovi, jehož pozemky zahrnují alespoň 10 % celkové výměry půdy v obvodu pozemkových úprav, požádá-li takový vlastník o to. Sbor zaniká právní mocí rozhodnutí vydaného podle § 11 odst. 8 ZoPÚ.

---

<sup>99</sup> STÁTNI POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2018. op. cit. s. 36.

#### 4.3.2. Osoby, jejichž věcná práva mohou být přímo dotčena

Další skupinu účastníků tvoří osoby, jejichž *věcná práva* k pozemkům *mohou* být řešením pozemkových úprav *přímo* dotčena podle věty druhé § 5 odst. 1 písm. a) ZoPÚ. Tato skupina účastníků je vymezena podobně jako tzv. vedlejší účastníci v § 27 odst. 2 správního řádu, ale oproti správnímu řádu je okruh účastníků zúžen na osoby, které mohou být dotčeny jen na věcném právu (vlastnickém či jiném) k pozemku. K tomu, aby byla osoba vedlejším účastníkem, postačí, pokud existuje pouhá pravděpodobnost (potence) dotčení jejího věcného práva.<sup>100</sup> Pro posouzení, zda k zásahu do věcného práva může dojít *přímo*, je možné částečně vyjít z některých judikatorních závěrů, učiněných ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Je tedy nutné zohlednit, že pojem *přímého dotčení na (věcném) právu*, je neurčitým právním pojmem,<sup>101</sup> který musí být vždy aplikován s ohledem na konkrétní okolnosti.

Soudy ve vztahu k pozemkovým úpravám opakovaně uvádějí, že účastníky řízení, jejichž věcné právo může být přímo dotčeno, jsou např. držitel předkupního práva, oprávněný z věcného břemene, zástavní věřitel či soused.<sup>102</sup> O možnosti přímého dotčení obecně nebude pochyb, pokud bude pozemek, na němž lpí věcné právo, zařazen mezi pozemky řešené. V takovém případě předmětné věcné právo zanikne nebo přejde na nový pozemek, což se daného práva (a oprávněného z něj) zajisté přímo dotkne. U pozemků, které jsou vedeny jako neřešené, nebo se dokonce nacházejí mimo obvod pozemkových úprav, bude situace složitější. Soudy v tomto kontextu za účastníka pozemkových úprav zatím výslovně označily pouze sousedy.<sup>103</sup> Judikatura ke stavebnímu zákonu je v tomto případě použitelná velmi omezeně nebo vůbec. V praxi tak mohou poměrně snadno vzniknout pochybnosti o tom, zda určitá osoba je účastníkem řízení o pozemkových úpravách, v takových situacích se postupuje podle § 28 odst. 1 správního řádu a osoba, která tvrdí, že je účastníkem, bude považována za účastníka do doby, než o jejím účastenství SPÚ rozhodne pravomocným usnesením.

Postavení účastníků, jejichž věcná práva mohou být přímo dotčena při pozemkových úpravách, je logicky slabší než u vlastníků řešených pozemků. I osoby potencionálně dotčené na věcném právu však mají „běžná“ práva účastníků podle § 36 správního řádu (činit návrhy,

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 80/2008.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 1 As 16/2008.

<sup>102</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2018, sp. zn. 29 A 25/2016.

<sup>103</sup> *Ibid.*

vyjadřovat se, podat odvolání). ZoPÚ jim dále přiznává právo účastnit se úvodního a závěrečného jednání, a především právo vznášet námitky a připomínky.<sup>104</sup>

#### 4.3.3. **Stavebník**

Stavebník je účastníkem řízení, pouze pokud jsou pozemkové úpravy vyvolány jeho stavební činností. Zahájení pozemkových úprav může odůvodnit v podstatě pouze výstavba liniových staveb, nejčastěji silnic, dálnic a železnic, případně též průmyslových zón.<sup>105</sup> Tyto stavby mají jako jedny z mála takový rozsah a dopad na celé území, aby odůvodnily zahájení pozemkových úprav. Postavení stavebníka tak v řízení o pozemkových úpravách běžně náleží Ředitelství silnic a dálnic nebo Správě železničních a drážních cest (může ale náležet dalším subjektům, včetně těch soukromých). ZoPÚ ve vztahu ke stavebníkovi obsahuje jediné zvláštní ustanovení v § 17 odst. 2 ZoPÚ, podle kterého stavebník nese část nákladů pozemkových úprav, a to v rozsahu, v jakém jsou vyvolány jeho stavební činností. Zákonná úprava týkající se stavebníka je tedy dost strohá, nicméně celý postup je vždy řešen v dohodě mezi SPÚ a stavebníkem.<sup>106</sup> Z podstaty věci nelze v řízení o pozemkových úpravách vyvolaných stavební činností pokročit bez alespoň rámcové shody SPÚ a stavebníka. Stavebník se tedy v praxi obrací na SPÚ se svým záměrem, probíhají jednání a před zahájením řízení o pozemkových úpravách je dohodnut rámec finanční spolupráce stavebníka na pozemkových úpravách (většinou se jedná o procenta z celkové částky nákladů řízení), jakož i další okolnosti. Pokud by ke shodě nedošlo, je nepravděpodobné, že by SPÚ zahájil řízení vyvolané stavební činností, protože by to nejspíš nebylo účelné podle § 2 ZoPÚ. Stavebník si totiž na rozdíl od vlastníků pozemků nemůže vynutit zahájení pozemkových úprav. Praktická nutnost dohody mezi SPÚ a stavebníkem tak pomáhá překlenout (možná až příliš) strohou zákonnou úpravu a v praxi tak vztah SPÚ a stavebníka nepůsobí obtíže.

#### 4.3.4. **Obce**

Obec je primárně účastníkem řízení, pokud v jejím územním obvodu probíhají pozemkové úpravy, což stanoví § 5 odst. 1 písm. c) věta první ZoPÚ (v § 11 odst. 1 ZoPÚ je obec

---

<sup>104</sup> § 8 odst. 1 ZoPÚ, § 11 odst. 1 ZoPÚ.

<sup>105</sup> MAZÍN, 2014, *op. cit.*, s. 73.

<sup>106</sup> Obecný rámec spolupráce při pozemkových úpravách mezi SPÚ a Ředitelstvím silnic a dálnic je vymezen v dohodě o vzájemné spolupráci ze dne 25. 11. 2015, č. j.: SPÚ 615428/2015-1026/MA. Spolupráce SPÚ se Správou železničních a drážních cest je vymezena v dohodě ze dne 24. 1. 2018, č. j.: SPU 500373/2017. Obě dohody jsou uzavřeny na dobu neurčitou.

v tomto postavení označována jako dotčená obec pro odlišení od ostatních obcí, které mohou být účastníky řízení z jiného důvodu). Dotčená obec má v řízení speciální postavení, protože vystupuje jako garant a obhájce obecních zájmů. Pokud pozemkové úpravy zasáhnou do obvodu více obcí, budou dotčenými obcemi všechny tyto obce. Účastníky se mohou stát také obce, jejichž obvod sousedí s katastrálním územím, v němž probíhají pozemkové úpravy. O možnosti přistoupit k řízení jako účastník jsou tyto obce vyrozumívány podle § 5 odst. 1 písm. c) věta druhá, za středníkem. Nejvýznamnější oprávnění dotčených obcí spočívá ve schvalování plánu společných zařízení, respektive v možnosti vůči tomuto plánu uplatnit „právo veta“. Toto právo náleží všem dotčeným obcím, pokud je plánem společných zařízení zasaženo do jejich území.

Obec je právnickou osobou, a proto může být i „běžným“ účastníkem řízení, např. z titulu jejího vlastnického práva k pozemkům, v takovém případě není obec nadána žádnými zvláštními právy ani povinnostmi.

#### 4.3.5. Problematické zápisy o vlastnících v katastru nemovitostí

Jak již bylo zmíněno, základním podkladem pro řízení o pozemkových úpravách jsou údaje zapsané v katastru, které jsou pro SPÚ také základním vodítkem k určení účastníků řízení o pozemkových úpravách. V katastru i v roce 2020 přetrvávají neurčité zápisy o vlastnících nemovitostí a lze se tak setkat s duplicitními zápisy vlastnictví nebo s tím, že vlastník je nedostatečně označený (identifikovaný), nebo neznámý.<sup>107</sup> Tyto nedostatky mají ve většině případů původ v období let 1948 - 1989.<sup>108</sup> Při řízení o pozemkových úpravách se SPÚ musí s vadnými zápisy určitým způsobem vypořádat, minimálně aby mohl určit, kdo je účastníkem řízení. ZoPÚ ale obsahuje i mechanismy, které mohou neurčitý zápis v katastru vyřešit a odstranit.

##### 4.3.5.1. Nedostatečně identifikovaní nebo neznámí vlastníci

Ve vztahu k této skupině vlastníků je nejdříve nutné vysvětlit terminologii použitou v katastrálním zákoně a v ZoPÚ. Katastrální zákon zná pouze pojem *nedostatečně označený vlastník*, který se objevuje v § 64. Pod tímto pojmem katastrální zákon sdružuje vlastníky, o nichž není znám jakýkoliv údaj, s vlastníky, o kterých jsou v katastru zapsány pouze některé

---

<sup>107</sup> K 1. 2. 2020 bylo v katastru nemovitostí evidováno 179.393 nemovitostí s nedostatečně identifikovaným nebo neznámým vlastníkem. ÚZSVM vyřešil již přes 35 tisíc nemovitostí s nejasným vlastníkem. *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.uzsvm.cz/uzsvm-vyresil-jiz-pres-35-tisic-nemovitosti-s-nejasnym-vlastnikem>>.

<sup>108</sup> Často kladené otázky. *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.uzsvm.cz/casto-kladene-otazky>>.



z povinných údajů (nejčastěji je v katastru evidováno pouze jméno nebo název osoby a další údaje chybí).<sup>109</sup> ZoPÚ v § 9 odst. 16 rozlišuje mezi *neznámým vlastníkem* a *vlastníkem, kterého nelze jednoznačně určit*. O *neznámého vlastníka* se jedná pouze v případě, že vlastník je v katastru jako neznámý výslovně označen.<sup>110</sup> *Vlastníkem, kterého nelze jednoznačně určit*, je osoba, o níž je znám pouze některý z údajů vyžadovaných podle § 4 katastrálního zákona. Procesní úprava ve vztahu k oběma skupinám nedostatečně určených vlastníků je mírně odlišná. Pokud je vlastník neznámý, může SPÚ nárok neznámého vlastníka bez dalšího připočíst k nároku státu. V případě, že se jedná o vlastníka, kterého nelze jednoznačně určit, je SPÚ nejprve povinen provést vlastní šetření ohledně osoby vlastníka. Pokud bude toto šetření bezvýsledné, lze postupovat stejně jako u neznámého vlastníka a zvýšit nárok státu o nárok, který by jinak náležel nedostatečně identifikovanému vlastníkovi.

Zvýšit nárok státu není povinností SPÚ, a zda k tomu SPÚ přistoupí, závisí na jeho uvážení. Zvýšení nároku je jednoznačně účelné, pokud by se v daném katastrálním území nenacházel dostatek státní půdy pro realizaci společných zařízení. V případech, kdy situace není tak jednoznačná, může SPÚ věc konzultovat s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových. Pokud SPÚ ke zvýšení nároku státu nepřistoupí, bude nedostatečně identifikovaným vlastníkům ustanoven opatrovník a jejich nárok jim zůstane zachován. Nedostatečně identifikovaní vlastníci tak v pozemkových úpravách nabydou vlastnické právo k novému pozemku, v katastru však bude jako vlastník i u nového pozemku uvedena jako vlastník nedostatečně identifikovaná nebo neznámá osoba.

Dodatečná ochrana je nedostatečně označeným vlastníkům, jejichž nárok byl připočten k nároku státu, poskytnuta v poslední větě § 9 odst. 16 ZoPÚ. Pokud se tito vlastníci do pěti let od právní moci rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv přihlásí u SPÚ, mají nárok na finanční kompenzaci. Toto ustanovení však ztratí význam pro rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, která nabydou právní moci po 31. 12. 2023, tímto dnem totiž končí desetiletá lhůta, která je dána nedostatečně označeným vlastníkům pro doplnění jejich

---

<sup>109</sup> Vlastníka lze podle katastrálního zákona považovat za nedostatečně označovaného, pokud o jeho osobě chybí kterýkoliv z údajů vyžadovaných podle § 4 odst. 2 a 3 katastrálního zákona.

<sup>110</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2018. op. cit. s. 30.

údajů do katastru. K 1. 1. 2024 tak stát nabyde vlastnické právo ke všem nemovitostem s nedostatečně označenými vlastníky<sup>111</sup> a všechna rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv s pozdější právní mocí by se tak měla týkat pouze dostatečně označených vlastníků.

#### 4.3.5.2. Duplicitní zápis vlastnictví

Duplicitní zápisy vlastnictví od 1. 1. 2012 již nemohou v katastru vznikat,<sup>112</sup> nadále však v katastru přetrvávají duplicitní zápisy učiněné před rokem 2012. Podle právní úpravy účinné do té doby měl katastrální úřad povinnost provést do katastru duplicitní zápis, pokud mu bylo předloženo více listin, kterými byl katastrální úřad vázán a které svědčily o vlastnictví více osob k jedné nemovitosti.<sup>113</sup> Duplicitní zápis tedy označuje stav, který vznikl, když Katastrální úřad nemohl jednoznačně určit, která osoba je vlastníkem nemovitosti nebo podílu na ní, resp. z vkladových listin vyplývalo, že vlastníkem je více osob (nejednalo se však o spoluvlastnictví). Po zjištění duplicitního zápisu provede SPÚ šetření předmětných vkladových listin a po jejich posouzení navrhne řešení situace duplicitně zapsaným vlastníkům, kteří mohou toto řešení schválit dohodou mezi sebou podle § 8a odst. 1 ZoPÚ. Uzavřená dohoda pak poslouží jako vkladová listina pro odstranění duplicitního zápisu vlastnictví a v řízení o pozemkových úpravách již bude jako s vlastníkem jednáno pouze s osobou určenou v dohodě. Pokud k dohodě mezi duplicitně zapsanými vlastníky nedojde, rozhodne o duplicitním vlastnictví sám SPÚ z moci úřední podle § 8a odst. 2 ZoPÚ. Proti rozhodnutí není přípustné odvolání, vlastníci však mohou do dvou měsíců podat žalobu k civilnímu soudu podle části páté občanského soudního řádu.<sup>114</sup> SPÚ před vystavením návrhu pozemkových úprav podle § 11 odst. 1 pozemkových úprav ověří, zda nebyla u příslušného soudu podána žaloba proti jeho rozhodnutí o duplicitním

---

<sup>111</sup> MÁCHA, Aleš. Opuštění nemovitosti – ano, či ne? *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(2), s. 52. Skutečnost, že stát nabyde k tomuto dni vlastnické právo k nemovitostem neidentifikovaných vlastníků vyplývá z § 1045 odst. 2, § 1050 odst. 2 a § 3067 obč. zák. ve spojení s § 65 odst. 9 katastrálního zákona. Podrobněji k této problematice viz MÁCHA, 2016. *op. cit.*

<sup>112</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 10 A 57/2015. Starý „katastrální“ zákon č. 265/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2012 podmiňuje v § 8 odst. 1 nový zápis do katastru návazností vkladové listiny na dosavadní zápisy v katastru, stejnou podmínku stanovuje i § 17 odst. 1 písm. g) současného katastrálního zákona. Při dodržení požadavku návaznosti navrhovaného vkladu na dosavadní zápisy tak duplicitní zápis již vzniknout nemůže.

<sup>113</sup> To vyplývalo z § 45 odst. 3 staré katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb. Blíže k dřívější povinnosti Katastrálního úřadu provést duplicitní zápis v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1737/2012.

<sup>114</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 1738/2017.

vlastnictví. Pokud ano, tak pozemky dotčené žalobou zařadí mezi pozemky neřešené, což stanoví § 8 odst. 3 ZoPÚ.

#### 4.4. Úvodní jednání a kontrolní dny

Na úvodním jednání se scházejí zástupci SPÚ, účastníci řízení o pozemkových úpravách a množství dalších subjektů či orgánů, které se budou na pozemkových úpravách podílet nebo které mohou být pozemkovými úpravami dotčeny. Právní rámec a výsledky úvodního jednání jsou pro řízení o pozemkových úpravách poměrně důležité, především se ale jedná o faktický institut. Cílem úvodního jednání je vysvětlit zúčastněným a dotčeným osobám význam pozemkových úprav, seznámit účastníky s jejich cíli a průběhem celého řízení, předpokládaným obvodem, formou i předběžnou podstatou návrhu pozemkových úprav. Zároveň je úvodní jednání platformou pro diskusi, připomínky, návrhy a dotazy zúčastněných osob. Pokud je úvodní jednání dobře připraveno, může významným způsobem ulehčit další průběh řízení, protože vlastníci z jednání odcházejí dobře informováni o povaze řízení a jeho průběhu, jsou seznámeni s předběžným rámcem pozemkových úprav a jejich případné dotazy a návrhy byly za přítomnosti všech důležitých aktérů prodiskutovány. Úvodní jednání je také způsobem, jak zahájit spolupráci s vlastníky, která je pro další fáze řízení nezbytná. SPÚ navíc může využít jednání pro zahájení prvních šetření, např. se může od přítomných pokusit zjistit údaje o nedostatečně identifikovaných vlastnících.

Úvodní jednání svolává SPÚ veřejnou vyhláškou, pozvánku zároveň doručí do vlastních rukou známým účastníkům řízení. Podle § 7 ZoPÚ musí SPÚ na úvodní jednání obligatorně pozvat pouze účastníky řízení a vlastníky pozemků neřešených podle § 2 ZoPÚ, nicméně je určitě důležité zajistit účast dalších subjektů a orgánů, především zpracovatele návrhu pozemkových úprav, zástupce katastrálního úřadu, zástupce dotčených orgánů jakož i další subjekty či orgány, u kterých to SPÚ uzná za vhodné.

Kontrolní dny jsou svojí povahou také spíše faktickým institutem, který slouží k projednání průběhu pozemkových úprav, shrnutí dosavadního postupu a analýze jeho výsledků přímo v terénu, a tedy i k odhalení případných nedostatků. Na kontrolních dnech je rovněž možné projednat další postup a vůbec využít tento mechanismus pro vyřešení otázek, které zúčastněné subjekty a orgány považují za důležité. Kontrolní den svolává SPÚ nejméně jednou za 12 měsíců podle § 9 odst. 24 ZoPÚ, v případě potřeby častěji. Obligatorně je na kontrolní den zván

zástupce dotčené obce a sbor zástupců, dotčené orgány pozve SPÚ podle potřeby. Od kontrolních dnů je nutné odlišit svolání všech účastníků řízení podle § 9 odst. 22 ZoPÚ, ke kterému SPÚ přistoupí, pokud o to požádá třetina vlastníků řešených pozemků nebo sbor zástupců.

#### **4.5. Šetření poměrů v terénu a geodetické činnosti**

Po úvodním jednání je třeba zajistit přesnější podklady o stavu krajiny a půdy v obvodu pozemkových úprav a provést četná geodetická zaměření. O povaze a hmotněprávních důsledcích některých těchto úkonů již bylo pojednáno v podkapitole 3.2.4, tato podkapitola se tedy zaměří pouze na některé procesní aspekty a orientační časovou souslednost jednotlivých měření a šetření. Zákonodárce nutně nevyžaduje, aby šetření probíhala v pořadí, v jakém jsou v této podkapitole popsána, nicméně je třeba respektovat účel a výsledky jednotlivých šetření tak, aby tyto úkony vždy zajistily podklady pro následující fázi řízení a postup v řízení byl hospodárný a nedocházelo ke zbytečným průtahům.<sup>115</sup> V rámci přípravy řízení dochází především k zajištění základních podkladů o stavu území, územně plánovací dokumentace a k základnímu ověření souboru geodetických informací a katastrálního operátu podle § 3 odst. 2 vyhlášky o PÚ.

Po úvodním jednání je většinou vhodné přistoupit k zaměření skutečného stavu v terénu podle § 9 odst. 4 ZoPÚ, dochází tak k zaměření předmětů, které zůstanou obsahem souboru geodetických informací katastru. Hlavním výstupem zaměření skutečného stavu v terénu je upřesnění obvodu pozemkových úprav podle § 9 odst. 6 ZoPÚ a z toho důvodu je žádoucí provést zaměření v rané fázi řízení. Následně je proveden podrobný průzkum v terénu podle § 5 vyhlášky o PÚ, který se již zaměřuje na faktické poměry v obvodu pozemkových úprav a zkoumá stav půdy, vegetace, vodních ploch a toků, případné projevy eroze a půdního sucha apod. Podle vyhlášky o PÚ má podrobný průzkum zajistit podklady pro celé řízení, nicméně svou povahou má průzkum význam především pro zpracování plánu společných zařízení. Pro účastníky, kteří jsou vlastníky pozemků v obvodu pozemkových úprav, je velmi důležité zjištění průběhu hranic pozemků podle § 9 odst. 6 ZoPÚ, protože výsledky tohoto šetření mohou přímo ovlivnit výši jejich nároku.

#### **4.6. Zpracování plánu společných zařízení**

Podle pořadí paragrafů ZoPÚ by se mohlo zdát, že po úvodním jednání mají následovat úkony směřující k vyhotovení soupisu nároků vlastníků pozemků podle § 8 ZoPÚ a následně

---

<sup>115</sup> Jedná se o základní požadavky na činnost správních orgánů vyplývající z § 6 správního řádu.

dochází ke zpracování plánu společných zařízení podle § 9 odst. 10 a násl. ZoPÚ. Ze zákona však nemá SPÚ povinnost postupovat v tomto pořadí, ve většině případů bude naopak efektivnější, pokud nejdříve dojde alespoň k rámcovému zpracování plánu společných zařízení a až poté k vyhotovení soupisu nároků vlastníků.<sup>116</sup> Hlavním důvodem je, že po úvodním jednání není z dosavadních podkladů zřejmé, zda se v předmětném katastrálním území nachází dostatek půdy pro společná zařízení.

Jak již bylo zmíněno v podkapitole 3.2.3, na výstavbu společných zařízení má být přednostně použita půda ve vlastnictví státu nebo dotčené obce. Pokud je státní, resp. obecní půdy nedostatek, je třeba v nezbytném rozsahu použít i půdu ostatních vlastníků. Každý vlastník se pak na vyčlenění půdy pro společná zařízení podílí poměrnou částí svého nároku, podle výměry jeho řešených pozemků. Případně může SPÚ přistoupit k výkupu pozemků pro získání dostatečné výměry půdy podle § 9 odst. 16 ZoPÚ, věta první. Pokud je nejdříve vyhotoven soupis nároků vlastníků a až poté se přistoupí k vyčíslení půdy nezbytné pro společná zařízení, může nastat situace, že bude nezbytné soupis nároků aktualizovat právě kvůli nutnosti použít pro společná zařízení i půdu vlastníků řešených pozemků, což způsobí zbytečné průtahy a náklady.

Proces zpracování plánu společných zařízení je do značné míry ovlivněn tím, že plán musí být schválen dotčenou obcí a podléhá závazným stanoviskům dotčených orgánů podle § 9 odst. 10 ZoPÚ. Při zpracování je tak určitě vhodné postupovat podle zásady spolupráce správních orgánů<sup>117</sup> a se všemi orgány postup konzultovat.<sup>118</sup> Plán společných zařízení by měl brát v potaz i další studie či záměry, které se týkají obvodu pozemkových úprav či okolních oblastí, může se jednat o dotační programy Ministerstva životního prostředí (např. Program péče o krajinu<sup>119</sup>) či programy Evropské unie, stejně tak by měly být zohledněny plány společných zařízení v okolních katastrálních územích.<sup>120</sup> K plánu společných zařízení, jako ostatně k celému procesu pozemkových úprav, se mohou vyjadřovat i účastníci řízení nebo sbor zástupců. Vzhledem k tomu, že veřejný zájem na společných zařízeních převažuje, je však pro tuto část řízení významnější činnost orgánů veřejné správy. Poté, co jsou v plánu společných zařízení

---

<sup>116</sup> BURIAN et al, 2014. *op. cit.* s. 70.

<sup>117</sup> § 8 správního řádu.

<sup>118</sup> To ve vztahu k orgánům ochrany přírody a krajiny akcentuje § 90 odst. 16 zákona o ochraně přírody.

<sup>119</sup> Program péče o krajinu. *Ministerstvo životního prostředí*. [online]. [cit. 19. 10. 2020]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/cz/program\\_pece\\_o\\_krajinu](https://www.mzp.cz/cz/program_pece_o_krajinu)>.

<sup>120</sup> Obzvlášť při projektování přístupových komunikací je vhodné myslet na návaznost těchto cest na další katastrální území.

zahrnuty požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, seznámí SPÚ s plánem společných zařízení sbor zástupců. Pokud sbor není zvolen, musí SPÚ seznámit všechny vlastníky. Závěrečným krokem zpracování plánu společných zařízení je schválení tohoto plánu zastupitelstvem obce.

Plán společných zařízení je možné až do vydání rozhodnutí o pozemkových úpravách změnit či aktualizovat, provedení změny však podléhá stejným podmínkám jako zpracování původního plánu - je tedy nutné doručit aktualizovaný plán společných zařízení dotčeným orgánům pro uplatnění závazných stanovisek, s aktualizovaným plánem seznámit sbor či vlastníky a na závěr musí být plán společných zařízení opět schválen zastupitelstvem.

#### **4.7. Soupis a ocenění nároků vlastníků**

Od nároku vlastníka se odvíjí charakteristika nového pozemku, ke kterému vlastník řešeného pozemku nabude vlastnické právo. Podle údajů v soupisu nároků se také stanoví maximální možná odchylka ve vzdálenosti nového pozemku od pozemku původního, regulována je i odchylka ve výměře a ceně nového pozemku, jak stanoví § 10 odst. 1 ZoPÚ. Podle stejného ustanovení má být u nového pozemku zachován stejný druh pozemku, jaký měl pozemek původní (ovšem pouze je-li to možné). Překročení odchylek stanovených v § 10 ZoPÚ je možné pouze se souhlasem vlastníka původního pozemku. Pokud je odchylka v ceně nového pozemku překročena ve prospěch vlastníka,<sup>121</sup> je vlastník povinen uhradit rozdíl, aby byla maximální výše odchylky zachována. V případech, kdy vlastník má v katastrálním území jen jediný pozemek a nový pozemek není možné umístit tak, aby nebyla překročena odchylka v ceně ve prospěch vlastníka, může SPÚ se souhlasem sboru zástupců podle předposlední věty § 10 odst. 2 ZoPÚ rozhodnout o tom, že ustupuje od povinnosti vlastníka rozdíl uhradit. V dané situaci si vlastník nemůže vybrat, zda souhlasí s překročením odchylky v ceně, ale pozemek s vyšší cenou mu je prakticky vnucen. Mohlo by se tedy zdát, že kromě případů, kdy vlastník nabyde skutečně výrazně cennější pozemek, by mělo být od požadavku na doplacení rozdílu upuštěno. Je ovšem nutné vzít v potaz, že základem pro oceňování zemědělských pozemků v řízení o pozemkových úpravách jsou bonitované půdně ekologické jednotky (dále jen „BPEJ“) a při oceňování se postupuje podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a související vyhlášky č. 441/2013 Sb., oceňovací vyhláška, což stanoví § 8 odst. 4 ZoPÚ. Na základě dlouhodobého vývoje trhu je zřejmé, že průměrná cena zemědělské půdy určená podle BPEJ,

---

<sup>121</sup> Vlastník tedy nabývá vlastnické právo k pozemku s vyšší cenou, než měl pozemek původní.

je násobně nižší průměrná tržní cena.<sup>122</sup> I když tedy vlastník nesouhlasí s tím, aby nabyl cennější pozemek, dochází i v případech, kdy je povinen doplatit rozdíl ceny nového pozemku, k faktickému navýšení vlastníkovu majetku („zisk“ vlastníka tedy spočívá v rozdílu mezi tržní cenou a cenou určenou podle BPEJ). Zákon tak ponechává na uvážení SPÚ, zda vlastníkovi povinnost doplácet cenu nového pozemku odpustí, přičemž tento úkon podléhá také souhlasu sboru zástupců (je-li zvolen).

Podoba soupisu nároků je upravena v příloze č. 2 vyhlášky o PÚ, podle níž soupis nároků obsahuje geodetické a další faktické údaje o pozemku (výměru, způsob ochrany pozemku, druh pozemku atd.) i samotné ocenění pozemku. Soupis nároků se vystavuje po dobu 15 dnů na obecním úřadě dotčené obce a zároveň se doručuje vlastníkům podle § 8 odst. 1 ZoPÚ. Podle téhož ustanovení mohou vlastníci proti soupisu nároků podat námitky ve lhůtě stanovené SPÚ. SPÚ námitky projedná se sborem zástupců, případně i s katastrálním úřadem a vlastníka o jejich vyřízení písemně vyrozumí. Důležité je, že na projednání a vyřízení námitek se nevztahuje správní řád. ZoPÚ v § 8 odst. 2 také stanoví, že se nepřihlíží k námitkám týkajícím se zaměření skutečného stavu v terénu. Vlastník totiž mohl uplatnit svůj nesouhlas přímo při zaměření skutečného stavu podle § 51 odst. 4 katastrální vyhlášky. Námitky vlastníků neřešených pozemků se mohou týkat pouze geodetických údajů, protože jejich nároky se neoceňují, z téhož důvodu vyřizuje tyto námitky namísto SPÚ katastrální úřad podle § 8 odst. 1 ZoPÚ in fine ve spojení s § 16 katastrálního zákona.

#### 4.8. Návrh nového uspořádání pozemků

Poté, co byly zjištěny a oceněny nároky vlastníků a zpracován plán společných zařízení, přichází na řadu zpracování návrhu nového uspořádání pozemků podle § 9 odst. 8 ZoPÚ. Pro vlastníky řešených pozemků se ve většině případů jedná o nejdůležitější část návrhu pozemkových úprav a vlastníci se tedy poměrně často obracejí na SPÚ a zpracovatele s požadavky a připomínkami ohledně nového uspořádání pozemků. To předpokládá i § 17 vyhlášky o PÚ, podle které může SPÚ připomínky řešit i přímo při jednání s účastníkem a o vyřízení připomínek musí být účastník písemně vyrozuměn. Vyhláška o PÚ v této souvislosti stanoví, že se nepřihlíží k požadavkům, které jsou v rozporu s plánem společných zařízení, který byl již v této fázi řízení podrobně projednán na několika úrovních a schválen. Zákon v § 9 odst. 20 vyžaduje,

---

<sup>122</sup> V roce 2018 byla cena 1 m<sup>2</sup> zemědělské půdy, stanovená podle oceňovací vyhlášky průměrně o 229 % nižší než cena tržní. OTRUBOVÁ, Martina. *Tržní cena zemědělské půdy se ztrojnásobila*. [online]. [cit. 21. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.agropress.cz/trzni-cena-zemedelske-pudy-se-ztrojnásobila/>>.

aby zpracovatel nové uspořádání pozemků s vlastníky průběžně projednával a zajistil od vlastníků vyjádření jejich souhlasu či nesouhlasu s novým uspořádáním pozemků podpisem na soupisu pozemků. Pokud se vlastník nevyjádří, vyzve ho ještě SPÚ a stanoví mu dodatečnou lhůtu podle § 9 odst. 21 ZoPÚ. Pokud se vlastník ani ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s novým uspořádáním souhlasí.

Zásadně nepřekročitelným mantinelem<sup>123</sup> pro návrh nového uspořádání pozemků jsou maximální dovolené odchylky stanovené v §10 ZoPÚ, jiné striktní korektivy zákon pro návrh nového uspořádání nestanoví a je proto nutné citlivě vyvažovat a posuzovat všechny dotčené zájmy.

#### 4.9. Návrh pozemkových úprav, souhlas vlastníků a související legislativní otázky

Vytvoření návrhu pozemkových úprav je vyústěním celého dosavadního průběhu řízení, neboť návrh pozemkových úprav v sobě zahrnuje výsledky všech dosavadních činností. Součástí návrhu pozemkových úprav tak je dokumentace o přípravě řízení, výsledky zeměměřičských činností, soupis nároků vlastníků, plán společných zařízení, návrh nového uspořádání pozemků a další části specifikované v příloze č. 1 vyhlášky o PÚ. Velice důležité je, že návrh pozemkových úprav musí být schválen vlastníky řešených pozemků. Nezbytný je přitom souhlas vlastníků alespoň 60 % celkové výměry všech řešených pozemků.<sup>124</sup> Bez souhlasu vlastníků s návrhem pozemkových úprav nelze pokročit v řízení a SPÚ nemůže o pozemkových úpravách rozhodnout.

Ohledně schvalování návrhu pozemkových úprav je nutné upozornit na jisté rozpory mezi úpravou obsaženou v ZoPÚ a ve vyhlášce o PÚ. V § 11 odst. 4 ZoPÚ se uvádí: „*Pozemkový úřad rozhodne o schválení **návrhu pozemkových úprav** tehdy, **pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň 60 % výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 (...).**“ Z jazykového výkladu tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že vlastníci svůj souhlas musí vyslovit s *návrhem pozemkových úprav* (zdůrazňuji, že *návrh pozemkových úprav* v sobě zahrnuje *návrh nového uspořádání pozemků* a řadu dalších součástí). V ZoPÚ není uvedeno, jakým způsobem se souhlas vlastníků s *návrhem pozemkových úprav* zjišťuje. Tento postup je upraven v § 23 odst. 1 vyhlášky o PÚ, podle kterého je souhlas vlastníka s *návrhem pozemkových úprav**

---

<sup>123</sup> O výjimkách pojednává předchozí podkapitola.

<sup>124</sup> Váha hlasu je tak odvozena od podílu pozemků vlastníka na celkové výměře všech řešených pozemků. Váha hlasu spoluvlastníka se určí s ohledem na výši jeho podílu na výměře pozemku, v souladu s § 11 odst. 4 ZoPÚ in fine.



podle § 11 odst. 4 ZoPÚ ztotožněn se souhlasem se *soupisem nového uspořádání pozemků* podle § 9 odst. 20 ZoPÚ (*soupis nového uspořádání pozemků* vychází z *návrhu nového uspořádání pozemků*). Podle zákona je tedy nutné, aby vlastníci vyjádřili souhlas s celým *návrhem pozemkových úprav*. Vyhláška o PÚ však stanoví, že vlastníci ve skutečnosti musí vyslovit souhlas pouze s jednou dílčí částí *návrhu pozemkových úprav*. Při postupu podle vyhlášky se uplatní i domněnka souhlasu mlčícího vlastníka podle § 9 odst. 21 ZoPÚ a § 18 odst. 2 vyhlášky o PÚ. Problematické však je, že zákonodárce v § 9 odst. 20 a v § 11 odst. 4 ZoPÚ důsledně odlišuje pojmy *návrh pozemkových úprav* a *návrh nového uspořádání pozemků*, resp. *soupis nových pozemků*. I ze systematického výkladu tak vyplývá, že podle zákona musí vlastníci vyslovit svůj souhlas s celým *návrhem pozemkových úprav*, a ne jen s jeho dílčí částí (*soupisem nových pozemků*).

Problematická je i podoba listiny *soupisu nových pozemků*, stanovená v příloze č. 3 vyhlášky o PÚ. Na této listině totiž vlastník podle vyhlášky o PÚ potvrzuje pouze souhlas s podobou *soupisu nových pozemků*. O tom, že by vlastník svým podpisem vyjadřoval souhlas i s celkovým *návrhem pozemkových úprav*, není vlastník na samotné listině informován. SPÚ v praxi asi vždy vlastníky seznámí s tím, že souhlas se *soupisem nových pozemků* znamená podle § 23 vyhlášky o PÚ i souhlas s celkovým *návrhem pozemkových úprav*, nadto samozřejmě platí i zásada *ignorantia legis non excusat*. Přesto považuji za zavádějící, že na samotné listině, kterou vlastník podepisuje, se uvádí, že vlastník vyslovuje souhlas „pouze“ s novým uspořádáním pozemků. Podle textu zákona by měl vlastník totiž vyjádřit souhlas s celým *návrhem pozemkových úprav* a pouze vyhláška stanoví, že souhlas s jednou dílčí částí *návrhu* znamená definitivní souhlas s celými pozemkovými úpravami.

Souhlas s *návrhem pozemkových úprav* podle § 11 odst. 4 je přitom základem pro celou koncepci pozemkových úprav a je hlavním mechanismem, který odlišuje pozemkové úpravy od vyvlastnění.<sup>125</sup> V neposlední řadě jde o klíčový a závazný podklad pro navazující rozhodnutí SPÚ. Z těchto důvodů jsem přesvědčen, že by úprava zjišťování souhlasu měla být k vlastníkům co nejvstřícnější a nejsrozumitelnější. Pokud vyhláška o PÚ v § 23 omezí možnost vlastníků vyslovit závazný (ne)souhlas s *návrhem pozemkových úprav* na pouhou možnost vyslovit (ne)souhlas s dílčí částí tohoto návrhu, jedná se podle mě o poměrně matoucí zúžení

---

<sup>125</sup> Viz podkapitola 3.2.1.1.

zákoně úpravy, ke kterému dochází na základě vyhlášky, tedy na základě podzákoně právního předpisu.<sup>126</sup> Pokud by soudy shledaly, že je § 23 vyhlášky o PÚ v rozporu se zákonem, byly by důsledky dalekosáhlé. Vlastníci by v první řadě mohli namítat, že sice udělili svůj dílčí souhlas podle § 9 odst. 20 ZoPÚ, ale nikoliv již souhlas celkový podle § 11 odst. 4 ZoPÚ. Na základě toho by vlastníci mohli napadat navazující rozhodnutí SPÚ. Dále se nabízí otázka, zda by se bez § 23 vyhlášky o PÚ vůbec mohla na schválení *návrhu pozemkových úprav* uplatnit domněnka souhlasu vlastníka zakotvená v § 9 odst. 21 ZoPÚ.

Proti výkladu, který předestírám v předchozích dvou odstavcích, může svědčit koncepce rozdělení zájmů při pozemkových úpravách, jež byla popsána především v kapitole druhé. Pro shrnutí lze zjednodušeně říct, že soukromé zájmy se při pozemkových úpravách řeší a realizují především prostřednictvím nového uspořádání pozemků, veřejné zájmy jsou pak reprezentovány především plánem společných zařízení. Podle tohoto náhledu by bylo logické, že souhlas vlastníků je pro rozhodnutí o pozemkových úpravách vyžadován pouze ve vztahu k zájmům soukromým (k *návrhu nového uspořádání pozemků*). O zájmech veřejných by naopak rozhodovaly pouze správní orgány a účastníci by ve vztahu k těmto částem návrhu pozemkových úprav mohli uplatnit pouze připomínky či námítky. Takový výklad ovšem naráží na jasné vyznění jazykového, logického a systematického výkladu ZoPÚ.

Nejsem si vědom, že by vztah § 23 vyhlášky o PÚ a § 11 odst. 4 ZoPÚ byl někdy v řízení před soudy nebo u odborné veřejnosti zpochybněn, ani novela ZoPÚ se touto otázkou nezabývá. S největší pravděpodobností tedy ani nelze očekávat, že by soudy případnému napadení § 23 vyhlášky o PÚ vyhověly, protože by tímto způsobem bylo možné napadnout prakticky všechna dosavadní rozhodnutí o pozemkových úpravách. Přesto se domnívám, že minimálně změna podzákoně úpravy by byla vzhledem k rozboru provedenému v této podkapitole žádoucí. Blíže se této problematice věnuji v podkapitole 5.5.2. Další výklad v této podkapitole se zabývá postupem *de lege lata* a podle ustálené praxe.

Poté, co je zajištěn souhlas vlastníků alespoň 60 % celkové výměry řešených pozemků podle § 9 odst. 20 a 21 ZoPÚ, oznámí SPÚ a dotčená obec na svých úředních deskách zpracování návrhu pozemkových úprav a zároveň uvedou informaci o tom, kde je možno po dobu 30

---

<sup>126</sup> Lze ještě dodat, že v okamžiku, kdy vlastníci vyjadřují svůj souhlas se *soupisem nových pozemků*, jsou již vyhotoveny ostatní součásti *návrhu pozemkových úprav*. Vlastníkům tedy nic nebrání vyjádřit svůj nesouhlas se *soupisem nových pozemků*, byť se samotným uspořádáním pozemků souhlasí, ale nejsou spokojeni např. s podobou plánu společných zařízení. Přesto mám nadále za to, že vyhláška by v tomto ohledu měla být jasnější.

dnů nahlédnout do kompletního návrhu podle § 11 odst. 1 ZoPÚ. Účastníkům řízení se informace o vystavení návrhu a možnosti nahlédnout do něj doručuje a současně jsou účastníci vyrozuměni, že uplynutím 30 denní lhůty zaniká jejich možnost podat k návrhu pozemkových úprav připomínky a námítky. Ze systematiky ZoPÚ vyplývá, že účastníci mají nadále možnost uplatnit svoje námítky či připomínky ke všem částem návrhu pozemkových úprav, vyjma plánu společných zařízení a zaměření skutečného stavu v terénu.<sup>127</sup> Pokud dojde na základě připomínek či námitek ke změně návrhu, musí SPÚ změněný návrh doručit pouze vlastníkům, kteří jsou touto změnou dotčeni a vyžádat si od nich nové vyjádření podle § 11 odst. 2. Po uplynutí lhůty pro podání připomínek a námitek svolá SPÚ závěrečné jednání v souladu § 11 odst. 3 ZoPÚ. Název tohoto setkání pracovníků SPÚ a účastníků je možná mírně zavádějící, protože jeho smyslem není jednání či snad vyjednávání v pravém slova smyslu. Jde především o seznámení účastníků s konečnou podobou návrhu pozemkových úprav a zhodnocení průběhu pozemkových úprav. Účastníci v této fázi již nemají možnost zasáhnout do podoby pozemkových úprav.

#### 4.10. Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav

Po závěrečném jednání vydá SPÚ podle § 11 odst. 4 ZoPÚ rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav, které je běžně označováno jako tzv. **první rozhodnutí** (první rozhodnutí je závazným podkladem pro vydání **druhého rozhodnutí**). Právní mocí prvního rozhodnutí ještě nedochází k hlavním právním účinkům pozemkových úprav, smyslem tohoto rozhodnutí je především zakončit fázi zpracování návrhu pozemkových úprav a schválit jeho konečnou podobu. První rozhodnutí dále slouží k tomu, aby bylo před vydáním druhého rozhodnutí možné návrh pozemkových úprav přezkoumat na základě odvolání. Druhé rozhodnutí má totiž dalekosáhlé dopady pro vlastnické vztahy, zápisy v katastru atd., proto lze podat odvolání pouze proti prvnímu rozhodnutí podle § 11 odst. 5 ZoPÚ.<sup>128</sup> První rozhodnutí tak slouží jako určitá záruka pro přezkoumání návrhu pozemkových úprav ještě předtím, než návrh vyvolá hlavní právní účinky. Prvním rozhodnutím se vytváří i určitý „stop stav“: vlastníci mohou po právní moci tohoto rozhodnutí řešené pozemky zcizit nebo zatížit pouze se souhlasem SPÚ, jak stanovuje § 11 odst. 12 ZoPÚ in fine. Omezení dispozice s řešenými pozemky je v katastru

---

<sup>127</sup> Plán společného zařízení již byl projednán a schválen zastupitelstvem obce (srov. též § 17 vyhlášky o PÚ), k připomínkám ohledně zaměření skutečného stavu se obecně nepřihlíží podle § 8 odst. 1 ZoPÚ.

<sup>128</sup> Nepřípustnost odvolání proti druhému rozhodnutí vyplývá z § 11 odst. 8 věty třetí.

vyznačeno plombou,<sup>129</sup> kromě toho je první rozhodnutí závazné i pro právní nástupce vlastníků, což je nezbytné pro zajištění kontinuity řízení. Jak již bylo zmíněno v podkapitole 3.2.2, právní mocí prvního rozhodnutí zásadně dochází k zániku předkupního práva vázajícího na řešeném pozemku, což lze považovat za výjimku z charakteristiky obsažené v tomto odstavci.

Na rozdíl od druhého rozhodnutí není v zákoně stanovena lhůta, ve které má SPÚ první rozhodnutí vydat, přičemž použití ustanovení správního řádu o lhůtách pro rozhodování (především § 71 správního řádu) je vyloučeno. I v tomto případě však SPÚ musí postupovat tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům podle § 6 správního řádu.<sup>130</sup> V praxi bývá první rozhodnutí nejčastěji vydáno do tří měsíců od závěrečného jednání.<sup>131</sup> První rozhodnutí SPÚ oznamuje veřejnou vyhláškou a zároveň jej doručí účastníkům. Pokud je proti rozhodnutí podáno odvolání, tak se obsah odvolání zveřejní pouze veřejnou vyhláškou a do 7 dnů je dána možnost účastníkům vyjádřit se k odvolání podle § 11 odst. 6 ZoPÚ. O odvolání rozhoduje ústředí SPÚ podle § 2 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o státním pozemkovém úřadu.

Odmítnutí odvolání se písemně doručí pouze odvolateli, ostatním účastníkům je doručeno veřejnou vyhláškou. Pokud odvolací orgán odvolání vyhoví a napadené rozhodnutí změní nebo zruší, doručuje ústředí SPÚ svoje rozhodnutí v souladu s § 91 odst. 1 správního řádu, na který odkazuje § 11 odst. 7 ZoPÚ. Podle správního řádu se doručuje i v případě přezkumného řízení, obnovy řízení nebo při vydání nového rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí o odvolání vydané ústředím lze napadnout žalobou u správního soudu a před vydáním druhého rozhodnutí má SPÚ povinnost u příslušného soudu prověřit, zda taková žaloba nebyla podána, což stanoví § 11 odst. 9 ZoPÚ.<sup>132</sup> Pokud žaloba podána byla, musí být řízení přerušeno do doby, než bude vydáno pravomocné rozhodnutí soudu. Pokud je prvostupňové rozhodnutí napadeno kasační

---

<sup>129</sup> § 11 odst. 5 ZoPÚ in fine, § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 1 písm. a) katastrální vyhlášky.

<sup>130</sup> Jedná se o základní zásadu činnosti správních orgánů, která se podle § 177 správního řádu musí uplatnit i na řízení o pozemkových úpravách, protože ZoPÚ neobsahuje vlastní úpravu, která by odpovídala této zásadě.

<sup>131</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2018. *op. cit.* s. 93.

<sup>132</sup> Zda má být první a druhé rozhodnutí přezkoumáváno soudy správními nebo civilními nebylo vždy zřejmé. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, sp zn. 8 As 65/2012 a předcházejícím usneseními zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. (např. usnesení ze dne 29. 5. 2007, č. j. Konf. 14/2007-5), bylo s odkazem na tzv. zájmovou teorii dovozeno, že u těchto rozhodnutí se větší váha přikládá zájmům veřejným a rozhodnutí mají být přezkoumána soudy správními. K tomu blíže PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové úpravy a soudní přezkum*. [online]. [cit. 3. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pruchova.pdf>>.

stížností, bude řízení o pozemkových úpravách přerušeno až do rozhodnutí o kasační stížnosti a SPÚ tak má povinnost vždy zjišťovat i zda nebylo prvostupňové rozhodnutí napadeno kasační stížností.<sup>133</sup> Tento judikaturní výklad je do určité míry extenzivní, avšak správně zohledňuje význam prvního rozhodnutí pro druhé rozhodnutí. Soudy tedy dovodily, že smyslem a účelem ustanovení § 11 odst. 9 ZoPÚ je zohlednit, zda může nastat okolnost, která může zvrátit závazný podklad pro vydání druhého rozhodnutí. Pokud taková možnost existuje, nelze přistoupit k vydání druhého rozhodnutí, a proto je nutné postup podle § 11 odst. 9 ZoPÚ uplatnit i ve vztahu ke kasační stížnosti.

#### 4.11. Rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv

Právní mocí tzv. druhého rozhodnutí (rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv) dochází podle § 11 odst. 8 ZoPÚ k promítnutí hlavních právních účinků návrhu pozemkových úprav, tímto rozhodnutím je tak z větší části zakončena právní linie pozemkových úprav. Jak název napovídá, hlavním důsledkem tohoto rozhodnutí je zánik všech řešených pozemků a vlastnických práv k nim a současný vznik nových pozemků a nabytí vlastnických práv k nim podle schváleného návrhu pozemkových úprav.<sup>134</sup> Je potřeba zdůraznit, že k pozbytí a nabytí vlastnického práva dochází v jednom okamžiku a neexistuje žádné přechodné období.

Druhým rozhodnutím dále dochází k novému uspořádání věcných práv k věci cizí, kdy se s právní mocí rozhodnutí pojí vznik, zánik nebo přechod věcných břemen a přechod zástavního práva, o tom blíže v podkapitole 3.2.2. Právní mocí druhého rozhodnutí nabývá platnosti obnovený katastrální operát, přičemž všechny podklady potřebné pro obnovu operátu specifikované v § 57 odst. 1 katastrální vyhlášky musí být předány katastrálnímu úřadu nejpozději 30 dní před vydáním druhého rozhodnutí, aby bylo zajištěno, že katastrální úřad bude mít dost času pro zpracování změn.

Druhé rozhodnutí vede k zániku stávajících nájemních a pachtovních vztahů, k němuž dojde k 1. říjnu následujícímu po právní moci rozhodnutí.<sup>135</sup> Zákonodárce tedy pojí zánik těchto

---

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. 7 As 137/2018.

<sup>134</sup> Příslušný výrok druhého rozhodnutí zní většinou takto (nebo obdobně): „*SPÚ rozhodl o výměně nebo přechodu vlastnických práv, jak je uvedeno v příloze tohoto rozhodnutí.*“ V příloze rozhodnutí se pak u každého vlastníka objevuje formulace, že tento vlastník „*pozbyvá vlastnické právo*“ k dosavadnímu pozemku a „*nabývá vlastnické právo*“ podle schváleného návrhu pozemkových úprav.

<sup>135</sup> Pokud tedy druhé rozhodnutí SPÚ nabude právní moci 2. října, nájemní vztahy k dotčeným pozemkům zaniknou až k 1. říjnu následujícího roku.

závazkových vztahů s koncem běžného pachtovního roku, jak je zakotven v § 2339 občanského zákoníku. Účelem této úpravy je umožnit nájemcům a (především) pachtýřům dokončení sklizně na pozemku a zákonodárce tedy vychází z premisy, že pokud budou mít stávající poživatelé pozemku zaručenou možnost dokončit sklizeň, na jejíž přípravu již vynaložili prostředky, bude tím újma související s nuceným zánikem závazkových vztahů minimální.<sup>136</sup> Tato úprava představuje významné zlepšení oproti úpravě účinné do konce roku 2012, podle které nájem a pacht zanikal již právní mocí druhého rozhodnutí. Konečně v druhém rozhodnutí se stanovuje výše náhrady, kterou musí vlastník uhradit, pokud mu byl v pozemkových úpravách přidělen pozemek cennější, než byl pozemek původní, o tom blíže v podkapitole 4.7. Rozhodnout o výši náhrady a lhůtě, v níž musí vlastník částku uhradit, je možné i v samostatném rozhodnutí, které by pak mělo být vydáno do 1 měsíce od právní moci druhého rozhodnutí.

Pokud nebyla proti prvnímu rozhodnutí podána žaloba, musí být druhé rozhodnutí vydáno do 6 měsíců od právní moci prvního rozhodnutí, jak stanoví § 11 odst. 8 ZoPÚ třetí věta od konce (o tom podrobněji v předchozí podkapitole). Rozhodnutí se doručuje veřejnou vyhláškou, přičemž tímto dnem rozhodnutí nabývá právní moci. Písemné vyhotovení rozhodnutí je doručováno všem vlastníkům (i vlastníkům neřešených pozemků) a osobám dotčeným změnou uspořádání věcných břemen a zástavních práv. Pro snížení nákladů řízení se doručuje pouze část přílohy rozhodnutí, která se týká dané osoby. Druhé rozhodnutí je možné napadnout pouze žalobou, přičemž již nelze uplatnit námitky směřující proti návrhu pozemkových úprav, schválenému prvním rozhodnutím.<sup>137</sup> Žalobce tak zásadně může být úspěšný pouze pokud bude namítat nesoulad druhého rozhodnutí s prvním rozhodnutím, nebo poukáže na procesní pochybení.

#### **4.12. Realizace společných zařízení**

V nadpise § 12 ZoPÚ se objevuje pojem provádění pozemkových úprav, běžně se v tomto kontextu hovoří také o realizaci pozemkových úprav. Tyto výrazy jsou poněkud nepřesné, protože většinou označují pouze fyzickou realizaci (výstavbu, rekonstrukci či vytváření) společných zařízení v krajině. Zbývající část pozemkových úprav již byla realizována pravomocným druhým rozhodnutím, jak je popsáno v předcházející podkapitole. Zajisté je však

---

<sup>136</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 503/2012 Sb., o státním pozemkovém úřadu.

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008, sp. zn. 4 As 5/2006.

namíste realizaci společných zařízení věnovat zvýšenou pozornost, protože společná zařízení vybudovaná v krajině jsou nejhmatatelnějším výsledkem pozemkových úprav.

Na úvod je nutné sdělit, že k realizaci společných zařízení navržených v plánu společných zařízení se přistupuje postupně podle toho, jaké priority stanoví vlastníci a dotčená obec, o tom blíže v podkapitole 3.2.3.1, pátém odstavci. Neexistuje žádná lhůta, kterou by se zahájení realizace společných zařízení řídilo, a často tak závisí i na aktivitě dotčených vlastníků a obcí, jak rychle se k realizaci společných zařízení přistoupí.

Zákonodárce reflektuje možnou prodlevu v realizaci společných zařízení v § 12 odst. 5 ZoPÚ, kde zakotvuje řízení o změně plánu společných zařízení. V důsledku plynutí času se totiž mohou poměry v území změnit a plán společných zařízení již nemusí vyhovovat aktuálním požadavkům. Toto řízení se zahájí výlučně z moci úřední, podnětem k jeho zahájení je požadavek dotčené obce, přičemž záleží na správním uvážení SPÚ, zda požadavek vyhodnotí jako účelný. Předmětem posouzení tedy bude především to, zda došlo ke změně poměrů a zda by změna plánu společných zařízení lépe přispěla k naplnění cílů § 2 ZoPÚ. Pokud SPÚ řízení zahájí, zajistí přepracování plánu společných zařízení, přičemž touto změnou nesmí být dotčena vlastnická práva, jak vyplývá z poslední věty § 12 odst. 5 ZoPÚ. Z toho důvodu je proces zpracování změny společných zařízení v režimu § 12 odst. 5 zjednodušený oproti běžnému postupu podle § 9 ZoPÚ, ale i k této změně je nezbytné vyžádat si závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 9 odst. 10 ZoPÚ. Poté, co je požadavkům závazných stanovisek vyhověno, již lze přistoupit k vydání rozhodnutí o změně plánu společných zařízení.

Možnosti realizace společných zařízení jsou omezené především dostupnými možnostmi financování. V ideálním případě by bylo provedení plánu společných zařízení v celém rozsahu financováno z veřejných prostředků, ostatně z první věty § 17 odst. 1 ZoPÚ by se mohlo zdát, že je to pravidlem. Ve většině případů však veřejné zdroje na realizaci všech společných zařízení nestačí. Ze státních financí se hradí celý předcházející postup pozemkových úprav - náklady na přípravu řízení, místní šetření, zpracování návrhu pozemkových úprav a další úkony uvedené v § 17 odst. 4 ZoPÚ. Maximálně se na úhradě těchto nákladů může spolupodílet stavebník,<sup>138</sup> účast dalších osob je vyloučena.<sup>139</sup> Při realizaci společných zařízení je

---

<sup>138</sup> K postavení stavebníka blíže v podkapitole 4.3.3.

<sup>139</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2016. *op. cit.* s. 25.

s ohledem na omezené zdroje situace odlišná, na financování se nadále podílí stát, nejvíce prostředků pochází z Evropské unie<sup>140</sup> a věta druhá § 17 odst. 1 ZoPÚ umožňuje, aby se na úhradě nákladů podíleli i účastníci řízení, jakož i jakékoliv jiné subjekty. Soukromé osoby nelze nijak nutit k poskytnutí jejich financí. Činí tak dobrovolně, protože mají zájem na zhotovení společného zařízení - např. může jít o pachtýře nového pozemku, pro kterého je výstavba polní cesty tak důležitá, že se ji sám rozhodne financovat. Pokud se odpovídající financování zajistit nepodaří, budou v rámci možností realizovány alespoň prioritní společná zařízení určená obcí a sborem zástupců. Zbývající společná zařízení pak nemusí být realizována vůbec, což samo o sobě není z právního hlediska závadné. Fakticky je takový stav samozřejmě nežádoucí, protože celý návrh pozemkových úprav je vzájemně propojený a absence některých prvků může působit potíže. Proto se také pozemkové úpravy provádějí v rámci jednoho komplexního řízení.

Možnosti financování jsou rozšířeny o četné dotační programy, jejichž poskytovatelem je stále častěji Evropská unie, žadatelem o tyto dotace může být SPÚ,<sup>141</sup> obce, i další subjekty.<sup>142</sup> Realizace společných zařízení se tedy může obejít zcela bez účasti SPÚ, zhotovitel před zahájením prací musí jen obdržet příslušné povolení (nejčastěji stavební povolení), které zajistí soulad daného opatření s plánem společných zařízení. Jinak je pro realizaci vše potřebné připraveno, od vydání územního rozhodnutí se upouští a místo něj slouží rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Pro zhotovení společných zařízení, realizovaných prostřednictvím SPÚ a financovaných z veřejných zdrojů se vybírá zhotovitel formou veřejné zakázky. Pokud bylo společné zařízení realizováno na pozemku, který je ve vlastnictví státu, bude tento pozemek po dokončení realizace většinou převeden do vlastnictví obce podle § 9 odst. 12 ZoPÚ, čímž na obec přejdou náklady na údržbu zařízení. Pokud realizace společného zařízení spočívá ve výsadbě porostu, může být porost předán do dispozice příslušné osoby až po delší době, aby se mohl porost v půdě náležitě uchytit, k předání však musí dojít nejpozději do 3 let od výsadby, což vyplývá z § 25 odst. 2 vyhlášky o PÚ.

I poté, co jsou společná zařízení předána příslušným osobám, je k naplnění účelu pozemkových úprav nezbytné zajistit jejich náležitou údržbu, to platí především pro zařízení

---

<sup>140</sup> *Ibid.* s. 26.

<sup>141</sup> *Financování nákladů pozemkových úprav státem.* [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <[https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=52439](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=52439)>.

<sup>142</sup> STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD, 2016. *op. cit.* s. 25.



ekologického charakteru, která mohou být bez patřičné péče zcela znehodnocena.<sup>143</sup> Bohužel právě u krajinotvorných či ekologických zařízení je údržba nejčastěji zanedbávána a lze se setkat i s případy, kdy hospodáři (vlastníci či poživatelé) tato společná zařízení úmyslně narušují, protože jim brání v krátkodobé maximalizaci zemědělské produkce.<sup>144</sup> V této fázi již nemůže SPÚ přímo zasáhnout, může však předat podnět příslušným orgánům vykonávajícím státní dozor (orgán ochrany přírody, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, vodohospodářský orgán a další).<sup>145</sup> Záleží i na počínání obcí, které jsou většinou vlastníky značné části společných zařízení. Nejlepší prevencí proti zmíněným problémům je dotčené osoby náležitě poučit nejen o tom, že péče o společná zařízení je jejich povinností, ale i o tom, že z dlouhodobého hlediska může být údržba společných zařízení prospěšná i pro jejich individuální zájmy.

Tímto je zakončen výklad o řízení o komplexních pozemkových úpravách, v poslední části čtvrté kapitoly se zaměřím na rozdíly v řízení o jednoduchých pozemkových úpravách a pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelovacím řízením.

#### 4.13. Odlišnosti ostatních forem pozemkových úprav

V podkapitole 3.3 již bylo rozebráno, že zákonodárce za samostatnou formu řízení považuje pouze jednoduché a komplexní pozemkové úpravy. Kvůli četným odlišnostem je ale vhodné věnovat zvláštní pozornost i pozemkovým úpravám v územích s nedokončeným scelovacím řízením, které mohou mít formu jednoduchých i komplexních úprav.

##### 4.13.1. Jednoduché pozemkové úpravy

Název tohoto řízení přesně vystihuje, v čem se tyto pozemkové úpravy liší od komplexních pozemkových úprav - řízení je v zásadě stejné, pouze jednodušší. Rozsah a obsah celého řízení je užší a je možné upustit od některých kroků, které jsou při komplexních úpravách obligatorní. Skutečnost, že při jednoduchých úpravách se v celém katastrálním území řeší jen některé dílčí problémy, nebo se naopak úpravy provádějí pouze na dílčí části katastrálního území, má svoje důsledky pro stanovení obvodu pozemkových úprav. Při komplexních úpravách má být obvod stanoven tak, aby byly všechny cíle stanovené v § 2 ZoPÚ dosaženy v celém

---

<sup>143</sup> JELÍNEK, Boleslav. *Problémy při realizaci ÚSES*. [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <<http://www.casopisveronica.cz/clanek.php?id=1819>>. Podobně též. TVRDOŇOVÁ, Monika, JELÍNEK, Boleslav. *REALIZACE ÚSES – VYBRANÉ PROBLÉMY*. [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://docplayer.cz/7421055-Realizace-uses-vybrane-problemy.html>>.

<sup>144</sup> BURIAN et al, 2011. *op. cit.* s. 79.

<sup>145</sup> *Ibid.*

katastrálním území (případně i v částech navazujících katastrálních územích). Při jednoduchých pozemkových úpravách je možné zahrnout do obvodu jen některé pozemky, které vyžadují řešení ve smyslu § 2 ZoPÚ, protože u těchto pozemků existuje naléhavý problém, který je třeba vyřešit přednostně. Při jednoduchých úpravách může SPÚ pouze na základě svého uvážení upustit od volby sboru zástupců, pokud by však vlastníci přišli s výslovným požadavkem na ustavení sboru, mělo by jim být vyhověno.

Významná odlišnost pozemkových úprav spočívá v možnosti upustit od zpracování plánu společných zařízení v souladu s § 4 odst. 1 ZoPÚ, což výrazně zužuje možnosti pozemkových úprav, protože v takovém případě nelze navrhovat přístupové komunikace nebo ekologická opatření. Přesto si lze představit situaci, kdy jsou i pozemkové úpravy bez plánu společných zařízení efektivním nástrojem. Pokud je např. nutné urychleně zlepšit přístupnost pozemků, pak ke splnění tohoto cíle může stačit změna v uspořádání pozemků a zřízení nových věcných břemen k zajištění přístupu. Je potřeba si uvědomit, že absence plánu společných zařízení celé řízení významně urychlí - odpadne nutnost provádět podrobný průzkum v terénu, nebude potřeba řešit závazná stanoviska k plánu společných zařízení ani souhlas obce a především odpadnou četné projekční práce, to vše také významným způsobem sníží náklady řízení. Časové a finanční úspory ve většině případů nebudou takové, aby se vyplatilo zcela rezignovat na zájmy reprezentované plánem společných zařízení. Pokud se má ale řízení dotýkat pouze malé části katastrálního území, ve kterém je nutnost provedení úprav značná a zároveň vše napovídá tomu, že vlastníci budou s návrhem pozemkových úprav souhlasit, může daná jednoduchá úprava bez společných zařízení proběhnout jako poměrně krátké a levné řízení, které pomůže odstranit akutní problém.

Svojí povahou jsou specifické jednoduché pozemkové úpravy prováděné podle § 13 ZoPÚ, které řeší upřesnění a rekonstrukci přidělů podle prezidentských dekretů a zákonů ze 40. let minulého století. Četná ustanovení ZoPÚ se na tato řízení použijí pouze přiměřeně, jak vyplývá z § 13 odst. 3 ZoPÚ.

#### **4.13.2. Pozemkové úpravy v územích s nedokončeným scelovacím řízením**

Těžiště speciální úpravy pro tento typ řízení spočívá v § 14 ZoPÚ, jedna z největších odlišností ovšem nevyplývá přímo ze zákona, ale byla dovozena judikaturou. U úprav prováděných v územích s nedokončeným scelováním je významným způsobem modifikována povinnost SPÚ zahájit řízení o pozemkových úpravách. V některých případech má SPÚ povinnost řízení zahájit i pokud podnět k zahájení řízení podá buď jediná osoba, která prokáže, že je

*přiměřeně pravděpodobné*, že jí náleží právo domáhat se vydání rozhodnutí podle § 14 odst. 9 ZoPÚ.<sup>146</sup> Na základě tohoto rozhodnutí má být na osobu, která dala podnět k zahájení řízení, převedeno vlastnické právo k pozemku, ke kterému jí zatím náleží pouze užívací právo, zřízené podle zákona č. 47/1948 Sb. nebo vládního nařízení č. 47/1955 Sb., o tom blíže v podkapitole 1.4. Osoba, která se dovolává zahájení pozemkových úprav ovšem musí prokázat, že je *přiměřeně pravděpodobné*, že jsou naplněny všechny předpoklady aplikace § 14 odst. 9 ZoPÚ<sup>147</sup> - žadatel tedy musí prokázat, že:

- i) je nadále vlastníkem pozemků, se kterými vstoupil do scelovacího řízení;
- ii) pozemky, které mu (nebo jeho právnímu předchůdci) byly v původním nedokončeném scelovacím řízení svěřeny k užívání, nadále užívá,<sup>148</sup> a
- iii) na užívaném pozemku se nachází stavba, která je samostatnou nemovitou věcí ve vlastnictví žadatele, nebo se na užívaném pozemku nachází trvalý porost.

Vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně komplikované vymezení, zkusím tyto podmínky vysvětlit ještě v širším kontextu. V minulém století bylo zahájeno scelovací řízení, v jehož průběhu bylo dosavadní vlastnické právo osoby omezeno často až na roveň holého vlastnictví, protože k jejímu pozemku bylo zřízeno právo užívání (resp. požívání) ve prospěch jiné osoby, která se účastnila scelovacího řízení. Výměnou za to bylo ve prospěch dotčeného vlastníka zřízeno užívací právo k pozemku jiného vlastníka. Pokud by bylo scelovací řízení řádně dokončeno, tak by dosavadní vlastnická práva zanikla a uživatelé by nabyli vlastnické právo k užívaným pozemkům. Jestliže nebylo scelovací řízení dokončeno, přetrvalo stávající vlastnictví a užívací vztahy se v roce 2003 měly přeměnit na časově omezený nájem. K tomu ovšem také nemuselo dojít kvůli chaosu, který panoval v evidenci nemovitostí a kvůli nedochovaným podkladům o scelovacích řízeních. Z toho důvodu mohou užívací práva přetrvat dodnes. Povinnost zahájit řízení tak má SPÚ pouze v případě, že účastník dřívějšího scelovacího řízení (nebo jeho právní nástupce) je nadále vlastníkem pozemků, se kterými vstupoval do scelovacího řízení, a zároveň nadále užívá pozemky, k nimž mu bylo při scelovacím řízení zřízeno užívací právo. Kromě toho musí žadatel o zahájení řízení vlastnit samostatnou stavbu,

---

<sup>146</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2009, sp. zn. 5 As 39/2008.

<sup>147</sup> *Ibid.* Stejně též PRŮCHOVÁ, Ivana, 2012. *op. cit.* s. 122.

<sup>148</sup> Užívání se mělo přeměnit na časově omezený nájem podle § 16 ZoPÚ v původním znění. K tomu ovšem nemuselo dojít kvůli nejasnostem v evidenci nemovitostí, nebo kvůli nedochovaným podkladům o scelovacím řízení, viz podkapitola 1.4.

kteřá stojí na užívaném pozemku, nebo se na užívaném pozemku musí nacházet trvalý porost. Pouze při naplnění všech těchto požadavků má SPÚ povinnost zahájit řízení.

Soud při formování závěru o povinnosti zahájit řízení vyšel z toho, že pokud by SPÚ při splnění výše uvedených požadavků odmítl zahájit řízení, nebyla by žadateli poskytnuta skutečně efektivní a účelná ochrana jeho vlastnického práva, které je základní právem podle čl. 11 Listiny.<sup>149</sup> Podle koncepce zvolené zákonodárcem jsou totiž pozemkové úpravy jediným právním prostředkem, jak se domoci uspokojení nároku vyplývajícího z nedokončeného scelovacího řízení.<sup>150</sup> Čistě teoreticky by o uspořádání práv v územích s nedokončeným scelením mohly rozhodnout i soudy,<sup>151</sup> jednalo by se však o extrémně rozsáhlé a náročné řízení. Jednotlivé nároky zasažené scelením totiž nelze řešit samostatně - vyřešením jednoho nároku vznikne povinnost poskytnout náhradu dosavadnímu vlastníkov, poskytnutím takového náhradního pozemku dojde k zásahu do práv dalšího vlastníka, kterému je opět nutné poskytnout náhradu a takto se dostáváme do začarovaného kruhu.<sup>152</sup> Soudy nadto nedisponují prostředky a expertízou nezbytnou pro navržení nového uspořádání pozemků a vlastnických vztahů v celém katastrálním území, což je jediný způsob, jak vyřešit všechny dotčené nároky a skutečně tak uzavřít scelovací řízení. Pozemkové úpravy jsou tedy jediným právním nástrojem, kterým se lze domoci vypořádání nároků vyplývajících ze scelovacího řízení a z toho důvodu nemůže SPÚ v určitých případech odmítnout zahájení řízení. Pokud by SPÚ k zahájení řízení nepřistoupil, může dotčená osoba uplatnit běžné prostředky proti nečinnosti správního orgánu.

Další rozdíly a aspekty pozemkových úprav v územích s nedokončeným scelováním jsou poměrně přehledně vyjádřeny v § 14 ZoPÚ, zaměřím se tedy pouze na stručný přehled procesních odlišností:

- i) Obvod pozemkových úprav tvoří zásadně celé katastrální území podle § 14 odst. 1 vyjma případů, kdy jsou některé pozemky z úprav vyloučeny v souladu s § 14 odst. 3 ZoPÚ.
- ii) Není vyžadován souhlas vlastníků a správních orgánů, jinak nezbytný podle § 3 odst. 3 ZoPÚ. Předmětné pozemky tak mohou být bez dalšího zařazeny mezi řešené pozemky, což stanoví § 14 odst. 1 ZoPÚ druhá věta od konce.

---

<sup>149</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/07.

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 39/2008. *op. cit.*

<sup>151</sup> BAUDYŠ, 2010. *op. cit.* s. 286.

<sup>152</sup> *Ibid.*

iii) Duplicitní zápis vlastnictví vyplývající z nedokončeného scelování se neřeší podle § 8a ZoPÚ, ale podle § 14 odst. 6 až 8 ZoPÚ.

## 5. Novela zákona o pozemkových úpravách a úvahy de lege ferenda

Na úvod této kapitoly si dovolím poznámku ohledně účinnosti novely ZoPÚ.<sup>153</sup> Novela nabývá účinnosti k 1. 1. 2021, podle jejích přechodných ustanovení však budou zahájena řízení dokončena podle stávající právní úpravy, pokud již došlo k vystavení zpracovaného návrhu pozemkových úprav. Po vystavení zpracovaného návrhu dokončení řízení většinou zabere alespoň dalších 9 měsíců,<sup>154</sup> proto **i po roce 2020 bude dokončení četných pozemkových úprav ovládnáno ZoPÚ ve znění účinném do 31. 12. 2020.**

Ze všech průvodních materiálů k novele ZoPÚ i ze samotného znění novely jednoznačně vyplývá, že zákonodárce se změnou ZoPÚ snaží bojovat proti projevům klimatických změn, především proti suchu. Zaměření novely není nijak překvapivé, přichází v době, kdy byla přijata vládní novela zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, která do zákona přidává samostatnou hlavu nazvanou: „*zvládání sucha a stavu nedostatku vody*.“<sup>155</sup> Dále byly Sněmovně k projednání předloženy návrhy, které si dávají za cíl ochranu vody zakotvit v Ústavě České republiky<sup>156</sup> i Listině základních práv a svobod,<sup>157</sup> skupina poslanců navrhla přijetí nového ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů,<sup>158</sup> počítá se i s vytvořením vládního návrhu ústavního zákona s podobným obsahem. U některých legislativních návrhů by se dalo uvažovat o tom, zda se poněkud tendenčně nezabývají pouze v této chvíli nejakutnějším problémem, bez snahy řešit hospodaření s vodou skutečně komplexním způsobem. Novela ZoPÚ však logicky navazuje na stávající úpravu, kterou rozvíjí a dává více prostoru pro vytváření rozsáhlejší vodohospodářských opatření.

Za velmi významnou změnu považuji možnost zahrnout do obvodu pozemkových úprav ještě více katastrálních území, je-li to vhodné pro realizaci vodohospodářských opatření. Podle stávající úpravy často nebylo možné komplexně řešit otázky spojené s vodními toky, protože tvar toku zasahuje do příliš mnoha katastrálních území. Novela dále přichází s možností provést jednoduché pozemkové úpravy bez směny a nového uspořádání pozemků, čímž prakticky vzniká nová subkategorie pozemkových úprav. Zákon pro tuto variantu nestanoví speciální

---

<sup>153</sup> Zákon č. 481/2020 Sb.

<sup>154</sup> Viz podkapitola 4.10 a 4.11.

<sup>155</sup> Sněmovní tisk 556 ze dne 26. 7. 2019.

<sup>156</sup> Sněmovní tisk 508 ze dne 13. 6. 2019. Vláda vydala k návrhu ústavního zákona zamítavé stanovisko.

<sup>157</sup> Sněmovní tisk 549 ze dne 15. 7. 2019. Vláda k návrhu rovněž vydala nesouhlasné stanovisko.

<sup>158</sup> Sněmovní tisk 1018 ze dne 17. 9. 2020. Vláda vydala k návrhu neutrální stanovisko.

právní úpravu, v praxi však řízení bez směny pozemků bude vykazovat četné odlišnosti. Zákodárce konečně v novele vyslyšel četné výtky týkající se skutečného přínosu společných zařízení pro ochranu životního prostředí. Novelou tak zavádí nové mechanismy k ochraně realizovaných společných zařízení a obecnému zlepšení podmínek pro realizaci ekologických opatření.

### 5.1. Rozšíření obvodu pozemkových úprav jako nástroj boje proti suchu

Již podle stávajícího znění ZoPÚ lze navrhopvat zaústění vodohospodářských opatření i mimo obvod pozemkových úprav. Přihlédneme-li k tomu, že obvod pozemkových úprav může zasahovat i do části navazujících katastrálních území, pokud se postupuje podle § 3 odst. 2 ZoPÚ, je již podle současné úpravy možné v pozemkových úpravách navrhnout vodohospodářská opatření, která přesahují hranice jednoho katastrálního území a mohou se tak lépe přizpůsobit tvaru a délce vodního toku. Plnému využití této možnosti brání především druhá věta § 9 odst. 9 ZoPÚ, podle které opatření přesahující hranice pozemkových úprav nejsou součástí návrhu nového uspořádání pozemků, a především jejich realizace nemůže být hrazena z prostředků na pozemkové úpravy.

V novelizovaném znění ZoPÚ stanoví, že pokud je v pozemkových úpravách potřeba řešit vodohospodářská opatření, může být obvod úprav tvořen i více navazujícími katastrálními územími, nebo katastrálními územími, která na sebe nemusí navazovat, pokud se nachází v územním obvodu jedné obce.<sup>159</sup> Při využití této varianty tak bude možné za účelem vybudování příslušného opatření směňovat či vykupovat pozemky nacházející se i mimo „hlavní“ katastrální území, a především bude možné realizaci tohoto opatření financovat z veřejných zdrojů určených na pozemkové úpravy. Rozšířením obvodu pozemkových úprav samozřejmě stoupne počet účastníků řízení, nároky na zpracovatele návrhu pozemkových úprav i náklady. Z toho také nepřímou vyplývá, že ani po novelizaci nebude možné provádět pozemkové úpravy na neomezeně velkém území. Od určité hranice již nebude účelné ve smyslu § 2 ZoPÚ provést jedno extrémně rozsáhlé řízení, ale bude efektivnější dané otázky řešit ve dvou či více řízeních. Pozemkovým úpravám ve více katastrálních územích by měly předcházet ještě intenzivnější přípravné práce a SPÚ by měl vždy zhodnotit, zda je řízení v požadovaném rozsahu skutečně schopen provést. Pokud bude SPÚ schopen zajistit metodický postup, který zvládne vyhodnotit

---

<sup>159</sup> Zatímco dosavadní úprava umožňuje do obvodu zahrnout pouze části navazujících katastrálních území, novelizované znění umožní zahrnout do obvodu tato území celá. Obvod pozemkových úprav tak může vytvořit tvar podobný tělu hada, což umožní smysluplněji projektovat vodohospodářská opatření.

a zohlednit všechna úskalí řízení s velkým obvodem, bude možné tuto změnu hodnotit jako přínosnou.

## 5.2. Změny v obsahu jednoduchých pozemkových úprav

ZoPÚ v novelizovaném znění stanoví, že jednoduché pozemkové úpravy je možné provést bez návrhu nového uspořádání pozemků, v takovém případě musí být obligatorně součástí návrhu jednoduchých pozemkových úprav plán společných zařízení. Pokud v rámci pozemkových úprav nedochází ke směně pozemků ani k jejich novému uspořádání, zůstane realizace plánu společných zařízení zcela dominantním cílem řízení. Provádění pozemkových úprav bez směny pozemků dává smysl především v katastrálních územích, v nichž byly v minulosti pozemkové úpravy dokončeny, ale po jejich provedení vyvstala nutnost realizovat další opatření v krajině, např. v důsledku živelné události. Na základě původní pozemkové úpravy by již měly být pozemky uspořádány odpovídajícím způsobem, a tak je není nutné v novém řízení opětovně řešit a lze se soustředit pouze na plán společných zařízení. Praktická použitelnost nové úpravy však bude značně omezená.

Společná zařízení je třeba zásadně navrhnout na takové části zemského povrchu, na které bude jejich realizace nejefektivnější bez ohledu na to, na jakém pozemku se daná část zemského povrchu nachází. Pokud není v rámci řízení možné pozemky uspořádat jiným způsobem, je možné realizovat společná zařízení pouze na stávajících pozemcích státu a obce. Hlavní omezení tedy spatřuji v tom, že stávající uspořádání pozemků bude jen zřídkakdy dovolovat efektivní umístění nových společných zařízení. Je sice pravda, že při předcházejících pozemkových úpravách byly pozemky uspořádány s ohledem na dřívější plán společných zařízení. Takové uspořádání ale nemusí být vyhovující pro realizaci nového záměru, s kterým přichází nové pozemkové úpravy (pokud by bylo třeba pouze upravit dřívější plán společných zařízení, je lepším řešením přistoupit k řízení o změně stávajícího plánu společných zařízení, k tomu blíže podkapitola 4.12).

Jednoduché pozemkové úpravy bez směny pozemků pak budou mít některá další specifika. Do obvodu pozemkových úprav budou pravděpodobně zahrnuty pouze pozemky, na nichž mají být navržena společná zařízení, což výrazně sníží okruh účastníků řízení. I u tohoto řízení bude nutné získat souhlas vlastníků s návrhem pozemkových úprav v souladu s § 11 odst. 4 ZoPÚ (vlastníky řešených pozemků však často budou pouze obec a stát). Souhlas vlastníků nebude možné zjišťovat podle § 23 vyhlášky o PÚ, protože návrh nového uspořádání pozemků



nebude vůbec zpracován, SPÚ tak bude muset pro zaznamenání souhlasu vlastníků zvolit odlišný postup.

### 5.3. Novinky týkající se společných zařízení

Novela ZoPÚ přináší mnoho drobných změn u plánu společných zařízení, které mají pomoci realizovat ekologické tendence novely. Kladně hodnotím změnu § 12 odst. 1 ZoPÚ, podle kterého má priority realizace společných zařízení stanovit výlučně SPÚ s tím, že přihlédne k: *„veřejnému zájmu, finančnímu zajištění, potřebám obce, případně potřebám vlastníků pozemků.“* Ze systematiky novelizovaného ZoPÚ pak podle mě vyplývá, že pořadí jednotlivých kritérií reflektuje jejich důležitost. Největší měrou by tak měly být zohledněn veřejný zájem a nejméně individuální zájmy vlastníků. Tento závěr dovozují z toho, že v novelizovaném znění již nebude mít sbor zástupců výslovné oprávnění stanovit priority pro realizaci zařízení, které mu náleží podle § 5 odst. 8 ZoPÚ v současném znění. Postup realizace společných zařízení nebude ani projednán s obcí, jak vyžaduje § 12 odst. 1 v současném znění, ale obec bude s prioritami pouze seznámena. Novela konečně v ZoPÚ výslovně zakotví, že priority realizace společných zařízení stanoví SPÚ. Obcím a reprezentantům čistě soukromých zájmů (sboru zástupců) se tak upírá právo přímo se podílet na stanovení priorit realizace společných zařízení a tato pravomoc nově náleží pouze orgánu veřejné správy, který by tak podle mě měl klást důraz na veřejný zájem. Věřím, že v praxi tato změna povede k tomu, že mezi priority budou častěji zařazována společná zařízení k ochraně přírody na úkor „obligátních“ přístupových komunikací, o této problematice blíže v podkapitole 4.12. I nadále však bude nutné respektovat, že podstatou pozemkových úprav je řešení zájmu veřejného i zájmů soukromých a nebude tak podle mě přípustné, aby při stanovení priorit byly soukromé zájmy ignorovány.

Další změna se týká pozemků, které byly po realizaci společných zařízení převedeny na obec. Tyto pozemky bude obec moci dále převést pouze se souhlasem SPÚ, což bude u pozemků vyznačeno poznámkou v katastru.<sup>160</sup> Novelou bude do katastrálního zákona zavedena také nová poznámka k nemovitosti zapsané v katastru, sloužící k ochraně společného zařízení ve veřejném zájmu a poznámka o zákazu změny druhu nebo využití pozemku bez souhlasu SPÚ.<sup>161</sup> Do demonstrativního výčtu druhů společných zařízení budou po účinnosti novely zahrnuta také opatření omezující projevy sucha a některá další krajinně-ochranářská opatření. To sice právní stav nezmění, protože tato opatření mohla být navrhována i podle stávající úpravy,

---

<sup>160</sup> § 9 odst. 12 novelizovaného znění ZoPÚ.

<sup>161</sup> § 23 odst. 2 písm. i), j) katastrálního zákona v novelizovaném znění.

je to ale další důkaz příklonu pozemkových úprav k ochraně životního prostředí. Novela tak podle mě adekvátně reflektuje potíže vznikající s údržbou a ochranou realizovaných společných zařízení i s jejich občasným „ekologickým deficitem“.

#### 5.4. Některé další změny, které novela přinese

V této podkapitole se zaměřím na některé další změny v ZoPÚ, které podle mě přinesou výraznější změny pro řízení o pozemkových úpravách. Na prvním místě bych zmínil novou úpravu přechodu věcných práv k věci cizí a některých dalších institutů v § 11 odst. 14 ZoPÚ. V novelizovaném znění zákonodárce podrobněji upravuje přechod stávajících věcných práv na nový pozemek, který vlastník původního služebného pozemku nabyde na základě druhého rozhodnutí. Výčet věcných práv, která přejdou na nový pozemek je o dost širší než podle stávající úpravy. Na nový pozemek tak vždy přejde i předkupní právo, výhrada vlastnického práva nebo zákaz zcizení, jestliže byly zřízeny jako věcná práva. Zcela nově je pak upraven přechod některých dalších institutů, které podle dosavadní úpravy po vydání druhého rozhodnutí zanikaly. Po účinnosti novely bude v § 11 odst. 14 ZoPÚ výslovně zakotven i přechod svěřenského nástupnictví, výhrady přednostního pořadí pro jiné právo nebo odklad zrušení spoluvlastnictví - tyto instituty tedy přejdou na nový pozemek, který na základě druhého rozhodnutí nabyde vlastník stávajícího pozemku.

U věcných břemen týkajících se inženýrských sítí a obdobných zařízení, staveb a dočasných staveb novela výslovně zakotví, že tato věcná práva zůstávají pozemkovými úpravami nedotčena. Tato věcná břemena tedy zůstanou v prostoru umístěna stejně jako doposud, bez ohledu na to, jak se změní uspořádání pozemků na základě druhého rozhodnutí. Nicméně i podle stávající úpravy se postupuje prakticky totožným způsobem, protože zmíněná věcná břemena by po přesunutí pozbyla smysl, což by bylo v rozporu s cíli pozemkových úprav, k tomu blíže v podkapitole 3.2.2.

Novela odebrává SPÚ možnost rozhodnout o duplicitním zápisu vlastnictví. Podle nové úpravy tak bude muset SPÚ pozemek, k němuž je evidováno duplicitní vlastnictví, zařadit mezi neřešené pozemky, což umožní urychlit řízení. Podle stávající úpravy musí SPÚ zkoumat vkladové listiny, navrhnout dotčeným osobám řešení duplicitního vlastnictví a vyčkat, zda budou s navrženým řešením souhlasit. Pokud k dohodě nedojde, musí být vydáno samostatné rozhodnutí o vlastnictví, které může být napadeno žalobou, přičemž před vydáním prvního rozhodnutí musí SPÚ prověřit, zda předmětná žaloba nebyla podána. Všechny tyto kroky podle nové

úpravy odpadnou. Problém může vyvstat pouze pokud bude skutečně nezbytné pozemek dotčený duplicitním vlastnictvím zařadit mezi řešené pozemky (např. bude nutné na pozemku umístit důležité společné zařízení). V takovém případě bude záležet pouze na duplicitně zapsaných vlastnících, zda se rozhodnou zápis v katastru řešit - jedinou možností totiž po změně §8a ZoPÚ bude dohoda vlastníků nebo podání určovací žaloby.

### 5.5. Co novela neřeší, aneb další úvahy de lege ferenda

Z předchozích podkapitol vyplývá, že novela ZoPÚ vhodným způsobem reaguje na mnoho aktuálních problémů pozemkových úprav. Přesto právní úprava řízení nadále obsahuje problematická místa, která zůstávají neřešena.

#### 5.5.1. Postavení pachtýřů a nájemců

I po novele ZoPÚ bude viset otazník nad úpravou nájemních a pachtovních vztahů, které druhým rozhodnutím zanikají. Jak již bylo zmíněno v podkapitole 4.11, od roku 2012 nedochází k zániku těchto závazkových vztahů ihned po právní moci druhého rozhodnutí, ale až ke konci aktuálního pachtovního roku, což dotčeným osobám přeci jen poskytuje určitou ochranu. Kromě toho je povědomí o možných dopadech pozemkových úprav čím dál širší a smluvní strany si ve smlouvách často zakotví např. povinnost propachtovatele informovat pachtýře o zahájení pozemkových úprav. Strany si též ve smlouvě mohou dohodnout, že pokud předmět pachtu v důsledku provedení pozemkových úprav zanikne, stane se předmětem pachtu pozemek, který propachtovatel nabyde na základě druhého rozhodnutí. Takové ustanovení ovšem může být pro pachtýře poměrně rizikové, protože nový pozemek nemusí odpovídat pachtýřovým potřebám (určitou jistotu v tomto smyslu však poskytují maximální odchylky pro nový pozemek stanovené v § 10 ZoPÚ).

I z judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že dotčeným pachtýřům a nájemcům nelze zajistit přímou náhradu (kompenzaci) za zánik dosavadních závazků.<sup>162</sup> Přesto si myslím, že by bylo na místě těmto osobám alespoň doručit oznámení o zahájení řízení a nespolehat v tomto směru pouze na veřejnou vyhlášku. SPÚ může totožnost uživatelů zemědělské půdy jednoduše zjistit nahlédnutím do registru LPIS zřízeného podle zákona č. 252/1997 Sb., zákon o zemědělství.<sup>163</sup> Je otázkou, zda by náklady na doručení oznámení o zahájení řízení

---

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 26/2007, *op. cit.*

<sup>163</sup> Tento informační systém je tvořen především evidencí využití zemědělské půdy. Dostupné online na: <<http://ea-gri.cz/public/web/mze/farmar/LPIS/>>.

všem uživatelům půdy nebyly příliš vysoké, v úvahu by ale přicházelo např. doručení do datové schránky nebo jinými elektronickými prostředky. Určitě je důležité, aby se nájemci a pachtýři o pozemkových úpravách dozvěděli včas a mohli se tak na zánik závazkového vztahu připravit. Oprávněným z věcných práv, kteří mohou být pozemkovými úpravami byt' jen dotčeni, se vždy doručuje pozvánka na úvodní jednání, nájemci a pachtýři jsou však odkázáni na sledování úředních desek a může uplynout poměrně dlouhá doba, než se tyto subjekty o zahájení pozemkových úprav dozvědí.

### 5.5.2. Souhlas vlastníků s pozemkovými úpravami

Jistým nesouladem mezi zákonnou a podzákonnou úpravou souhlasu vlastníků s návrhem pozemkových úprav jsem se již podrobně zabýval v podkapitole 4.9, na tomto místě bych se po krátkém shrnutí zaměřil na možné řešení této otázky. Ve zkratce lze říct, že ZoPÚ pro vydání prvního rozhodnutí požaduje souhlas většiny vlastníků řešených pozemků s *návrhem pozemkových úprav* a vyhláška o PÚ stanoví, že souhlasem s *návrhem pozemkových úprav* se rozumí souhlas vlastníků s *návrhem nového uspořádání pozemků*, který je pouhou dílčí částí *návrhu pozemkových úprav*. Nejvhodnějším řešením by byla změna znění § 11 odst. 4 ZoPÚ, přičemž nové znění tohoto odstavce by mělo následující podobu: „**Pozemkový úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí s návrhem nového uspořádání pozemků souhlasí vlastníci alespoň 60 % výměry pozemků, které jsou řešeny ve smyslu ustanovení § 2 v pozemkových úpravách. Pokud nedochází k výměně nebo přechodu pozemků, zjišťuje se souhlas vlastníků s návrhem pozemkových úprav na samostatné listině.** (...)“. Tím, že by byl ze zákona vypuštěn požadavek na souhlas vlastníků s *návrhem pozemkových úprav*, by byla zachována stávající praxe, která je determinována především zněním § 23 odst. 1 vyhlášky o PÚ. Zákon by však již nevyžadoval souhlas vlastníků s celým *návrhem pozemkových úprav* a nebylo by tak nutné pochybovat o tom, zda vyhláška o PÚ neomezuje zákonem zakotvená práva vlastníků. V této souvislosti si ještě jednou dovoluji zdůraznit, že souhlas vlastníků je největší zárukou rovnováhy mezi veřejnými a soukromými zájmy při pozemkových úpravách a hlavním mechanismem, který odlišuje pozemkové úpravy od vyvlastnění. Z těchto důvodů by úprava tohoto institutu měla být zcela jednoznačná.

## Závěr

Pozemkové úpravy jsou unikátním nástrojem, který umožňuje uceleným způsobem řešit četné otázky spojené s pozemkovým vlastnictvím, užíváním krajiny a její ochranou. Zvláštní správní řízení, ve kterém se pozemkové úpravy provádí, se vždy dotýká veřejných i soukromých zájmů. Doplnování i střetávání soukromých a veřejných zájmů je jedním z největších specifíků celého řízení, které usiluje o nalezení kompromisního řešení. Právní úprava podmiňuje rozhodnutí o pozemkových úpravách nalezením konsenzu mezi většinou vlastníků řešených pozemků na straně jedné a dotčenými správními orgány na straně druhé. Pokud je v praxi vydáno pravomocné rozhodnutí o pozemkových úpravách, bezvýjimečně to znamená, že požadovaný konsenzus byl nalezen. Vzhledem k tomu, že pozemkové úpravy již byly ukončeny téměř na polovině plánovaných katastrálních území, znamená to, že právní úprava v praxi umožňuje nalézt řešení, které vyhovuje většinovým soukromým i veřejným zájmům. To je největší předností zákona o pozemkových úpravách a díky tomu lze pozemkové úpravy označit za pojmově fungující institut. Nejasnosti nebo problémy pozemkových úprav je tak možné řešit a překonávat, protože základ právní úpravy a mechanismus vyvažování jednotlivých zájmů je v zákoně dobře nastaven.

V zákoně o pozemkových úpravách se povedlo vhodným způsobem vyvážit práva a povinnosti účastníků řízení, dotčených obcí i správních orgánů. Účastníci řízení přitom mají oproti ostatním správním řízením skutečně silné postavení a nadstandardní procesní práva. To je dáno především tím, že vlastníci řešených pozemků při pozemkových úpravách pozbývají vlastnické právo ke stávajícím pozemkům a nabývají vlastnické právo k nově vzniklým pozemkům. Pro zvýšení ochrany účastníků řízení musí být účastníci o pozemkových úpravách obsáhle informováni, průběh celého řízení s nimi musí být opakovaně projednán a zákon jim nabízí četné obranné prostředky ve správním i soudním řízení. Dále vlastníci řešených pozemků ze svých řad volí členy speciálního orgánu, jehož jediným úkolem je prosazovat v řízení zájmy vlastníků a dohlížet na jejich naplňování. Především pak nelze bez souhlasu většiny vlastníků řešených pozemků vůbec rozhodnout o provedení pozemkových úprav. Zákonodárce tak vlastníkům poskytuje nejen četné prostředky aktivní obrany, ale především dbá o to, aby byly co nejlépe zjištěny a zajištěny i potřeby zcela pasivních účastníků řízení. Pokud navržené řešení nebude potřebám vlastníků odpovídat, nemusí vlastníci pozemkové úpravy schválit a několikileté velmi nákladné řízení přijde vniveč. Zákonná úprava tak usiluje o to, aby pozemkové úpravy nebyly řízením o účastnících, ale řízením pro účastníky. Faktické naplnění této myšlenky však v praxi vždy závisí na počínání zúčastněných osob a institucí.

Jestliže zákon počítá s tím, že pozemkové úpravy mohou způsobit negativní zásahy do sféry soukromých zájmů, reflektuje i možnost vzniku újmy na veřejném zájmu. Tato újma by mohla být umocněna, pokud by se v řízení poskytoval neomezený prostor soukromým zájmům, které by nebyly nijak korigovány. Do řízení o pozemkových úpravách jsou proto zapojeny mnohé správní orgány, které chrání veřejný zájem na ochraně životního prostředí, správnosti zápisů v katastru nemovitostí, dodržení stavebních předpisů, jakož i četné další zájmy. Tyto orgány mají postavení dotčených orgánů a v řízení vydávají dvě různá závazná stanoviska, která jsou závazným podkladem pro vydání závěrečného rozhodnutí.

Vztahu soukromých a veřejných zájmů se dotýká také otázka, zda pozemkové úpravy představují pro menšinu nesouhlasících vlastníků faktické vyvlastnění. Tito vlastníci totiž pozbývají vlastnické právo proti své vůli na základě rozhodnutí správního orgánu (byť jim je poskytnuta náhrada podle přesně stanovených korektivů). Judikatura ani právní nauka zatím neposkytly na tuto otázku zcela jednoznačnou a široce přijímanou odpověď. Při řešení této problematiky je nutné nejdříve přihlédnout k tomu, že účastníci řízení o pozemkových úpravách mají oproti účastníkům vyvlastňovacího řízení daleko větší vliv na průběh řízení a podobu závěrečného rozhodnutí. Při pozemkových úpravách se účastníkům nabízí více obranných prostředků, které mohou uplatňovat prakticky ke všem částem pozemkových úprav. Nástrojem ochrany vlastnictví je samozřejmě i nezbytný souhlas většiny vlastníků řešených pozemků, jelikož nesouhlasící vlastník má možnost silou argumentace působit na ostatní vlastníky a sbor jejich zástupců. Pokud dostatek vlastníků pozemkové úpravy neschválí, nemůže k zásahu do vlastnického práva dojít. Žádný obdobný mechanismus vyvlastňovací řízení nezná.

Konečně je nutné upozornit, že při pozemkových úpravách může u individuálně určených pozemků dojít k odnětí vlastnického práva výlučně na základě soukromého zájmu. Může se tak stát např. u pozemků, které jsou v pozemkových úpravách směřovány výlučně kvůli tomu, že tvar pozemků ztěžuje možnosti jejich obhospodařování. I v těchto případech dochází k zániku vlastnického práva na základě rozhodnutí správního orgánu, předmětná část rozhodnutí se však opírá hlavně o soukromý zájem. To představuje další významný rozdíl oproti vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny, ke kterému může dojít jen a pouze ve veřejném zájmu. Kvůli všem uvedeným rozdílům není podle mě možné ztotožňovat pozemkové úpravy s vyvlastněním. Blízká podobnost obou institutů však také znamená, že pokud by v rozporu se zákonem nebyla vlastníků při pozemkových úpravách poskytnuta odpovídající náhrada, mohou se dotčení vlastníci bránit s odkazem na čl. 11 Listiny, podobně jako u vyvlastnění. Stejně

právo by vlastníci měli mít i v případě flagrantního porušení mechanismů pozemkových úprav, které by jim fakticky odepřelo zvýšenou ochranu, kterou pozemkové úpravy zaručují.

Trendem posledních let je stále větší příklon pozemkových úprav k ochraně životního prostředí. V tomto směru však pozemkové úpravy naráží na limity současné právní úpravy. Podle té jsou v řízeních často navrhovány a schvalovány plány rozsáhlých ekologických opatření a zařízení, kterých je však v praxi realizován pouhý zlomek. Vybudovaným zařízením pak často chybí potřebná péče a údržba a po několika letech tato opatření chátrají. Na tyto problémy reaguje novela klíčového zákona, která odnímá vlastníkům možnost stanovit, jaká opatření budou prioritně financována z veřejných prostředků. Tato pravomoc bude nově náležet správnímu orgánu, který bude mít povinnost priority stanovit především s ohledem na veřejný zájem. Novela zavádí i mechanismy na ochranu vybudovaných ekologických zařízení, což pomůže zamezit jejich postupnému znehodnocování. Do katastru nemovitostí se tak budou nově zapisovat poznámky na ochranu společných zařízení a převod těchto pozemků bude podmíněn souhlasem Státního pozemkového úřadu. V praxi lze očekávat, že se zvýší počet skutečně realizovaných krajinně-ochranářských opatření na úkor (asfaltových) přístupových komunikací, které podle stávající úpravy prosazovaly soukromé subjekty. Stejně tak by vzniklým ekologickým opatřením měla být zajištěna větší péče, byť je v tomto ohledu neúčinnějším nástrojem dohled orgánů ochrany životního prostředí následující po skončení řízení o pozemkových úpravách.

Novela zákona řeší i další ekologický deficit současné právní úpravy. Podle znění účinného do roku 2020 je obvod pozemkových úprav limitován na jedno katastrální území a jeho blízké okolí. Kvůli tomu jsou velmi omezené možnosti umístění vodohospodářských opatření, která mohou být projektována pouze na malém území a nemohou se tak přizpůsobit tvaru vodního toku. Novela umožní do obvodu pozemkových úprav zahrnout více katastrálních území, což významným způsobem zlepší možnosti komplexního řešení otázek vodního hospodaření, především půdního sucha. Nejspíše i po novelizaci bude platit, že ochrana životního prostředí není hlavním cílem pozemkových úprav, misky vah jednotlivých zájmů a cílů pozemkových úprav by však měly být zase o něco vyváženější.

Právní úprava účinná od 1. 1. 2021 dále jednoznačnějším způsobem řeší osud věcných práv váznoucích na pozemcích, které při pozemkových úpravách zanikají. Současné znění výslovně upravuje pouze tři věcná práva, přičemž nelogicky stanoví, že předkupní právo zaniká ještě předtím, než dojde k zániku samotného pozemku. Osud ostatních věcných práv není v zákoně vůbec upraven, z toho důvodu o nich není rozhodováno zcela jednotně. Oprávnění tak nemají jistotu, zda jejich právo přejde na nový pozemek, nebo zanikne. V novém znění zákona

o pozemkových úpravách bude upraven širší okruh věcných práv a u většiny z nich bude zakotven jejich přechod na nový pozemek. Zcela nově bude v zákoně zakotven přechod některých dalších institutů občanského práva, což významně omezí nepředvídané zásahy do soukromoprávních vztahů, které pozemkové úpravy mohou působit.

Některé problematické aspekty pozemkových úprav nejspíše nebude možné zcela eliminovat. Vzhledem k rozsahu řízení a množství dotčených zájmů tak bude velmi často docházet k problémům při určování okruhu účastníků řízení. Stejně tak budou i nadále pozemkové úpravy vnímány jako nespravedlivé ze strany účastníků, kteří s jejich návrhem nesouhlasí. Podobnou křivdu mohou cítit i osoby, které užívají pozemky řešené v pozemkových úpravách na základě závazkových právních vztahů, jelikož tyto vztahy při pozemkových úpravách bez náhrady zanikají. V těchto případech se jedná o daň za naplnění veřejných zájmů, kterým musí menšinové soukromé zájmy ustoupit. V práci se nicméně snažím nabídnout alespoň částečné řešení některých problémů a přicházím s návrhy *de lege ferenda* a připomínkami k novele zákona o pozemkových úpravách, konkrétně tedy navrhuji:

- odstranit diskrepanci mezi zákonem o pozemkových úpravách a prováděcí vyhláškou, týkající se souhlasu vlastníků s návrhem pozemkových úprav;
- rozšířit okruh subjektů, kterým je oznamováno zahájení řízení, o uživatele zemědělské půdy, kteří budou prováděním pozemkových úprav dotčeni;
- dílčí změny v metodickém postupu Státního pozemkového úřadu.

Bez ohledu na to, jak kvalitní je (nebo bude) právní úprava pozemkových úprav, bude výsledek řízení vždy do určité míry záviset na kvalitách zpracovatele návrhu pozemkových úprav, na odbornosti zaměstnanců SPÚ a na aktivitě účastníků řízení. Samotná právní úprava pozemkových úprav není ideální, slouží však svému účelu. Postupnými novelizacemi se daří odstranit mnohé nejasnosti i chyby a vhodným způsobem se reaguje na vývoj materiálních pramenů pozemkových úprav.

Po 27 letech nebyla provedena ani polovina plánovaných pozemkových úprav a Státní pozemkový úřad i zákonodárce počítají s tím, že pozemkové úpravy mohou být opakovaně provedeny v témže katastrálním území, bude-li to zapotřebí. Pozemkové úpravy tak i v dlouhodobém horizontu budou významně ovlivňovat podobu a užívání krajiny, a proto je namístě tomuto velmi specifickému řízení věnovat zvýšenou pozornost.



## Seznam zkratk

### Právní předpisy

katastrální vyhláška	vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)
katastrální zákon	zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
Listina	usnesení předsednictva Česká národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Ústava České republiky	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
vyhláška o PÚ	vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav
zákon o ochraně přírody ZoPÚ	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny zákon č. 139/2012 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

### Další zkratky

BPEJ	bonitované půdně ekologické jednotky
katastr	katastr nemovitostí
SPÚ	Státní pozemkový úřad

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

#### Monografie a komentáře

- BAUDYŠ, Petr. *Katastr nemovitostí. 2. vyd.* Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy příručky pro právní praxi. s. 278.
- BUMBA, Jan. *České katastry od 11. do 21. století.* Praha: Grada, 2007. 192 s.
- BURIAN, Zdeněk et al. *Pozemkové úpravy.* Praha: Consult, 2011. 207 s.
- FRANKOVÁ, Martina et al. *Úvod do pozemkového práva.* Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 239 s.
- HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2016. 600 s.
- MAZÍN, Alexandr. *Pozemkové úpravy v kulturní krajině: Učební text vysoké školy.* Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2014. 241 s.
- SPÁČIL, Jiří et al.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013. 1280 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2018. 676 s.

#### Články a příspěvky ve sbornících

- BAUDYŠ, Petr. Nedokončená scelovací řízení a pozemkové úpravy. *Ad Notam.* Praha: Notářská komora České republiky, 1999, 5(2), s. 23.
- ČESKOMORAVSKÁ KOMORA PRO POZEMKOVÉ ÚPRAVY. *Pozemkové úpravy.* Praha: Českomoravská komora pro pozemkové úpravy, 2015, 23(3). s. 4.
- KNOTEK, Jaroslav: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi.* Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2007, XV (2). s. 138.
- MÁCHA, Aleš. Opuštění nemovitosti – ano, či ne? *Právní rozhledy.* Praha: C. H. Beck, 2016, 24(2), s. 52.
- MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy.* Praha: C. H. Beck, 2007, 15(9). s. 326.
- PAWLIKOVÁ, Klára. Omezení vlastnického práva prostřednictvím komplexních pozemkových úprav. *Soudní rozhledy.* Praha: C. H. Beck, 2018, 26(8). s. 274.

PRŮCHOVÁ, Ivana. Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny z pohledu práva. In: *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, Praha, 2015, 61(2), s. 19.

PRŮCHOVÁ, Ivana. Poznámka k zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním jako povinnosti pozemkového úřadu. In: *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 119.

### Seznam použitých internetových zdrojů

Často kladené otázky. *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.uzsvm.cz/casto-kladene-otazky>>.

*Financování nákladů pozemkových úprav státem*. [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <[https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=52439](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=52439)>.

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/40. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/media/informace-14-40.pdf>>.

JAROŠEK, Radim et al. Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. Agentura ochrany přírody a krajiny, 2019, 75(5). [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/komplexni-pozemkove-upravy-z-pohledu-ochrany-prirody-a-krajiny/>>.

JELÍNEK, Boleslav. *Problémy při realizaci ÚSES*. [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <<http://www.casopisveronica.cz/clanek.php?id=1819>>.

KAULICH, Kamil. Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES. *Ochrana přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2012. [online]. [cit. 6. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/komplexni-pozemkove-upravy-jako-nastroj-k-vytvareni-uses/>>.

KNOTEK, Jaroslav. Pozemkové úpravy a řešení střetů zájmů v území. In: *Dny práva - 2009 - Days of Law: 3. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity: sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2009. [online]. [cit. 29. 9. 2020]. Dostupné na: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/stret\\_zajmu/Knotek\\_Jaroslav\\_\\_1273\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Knotek_Jaroslav__1273_.pdf)>.

OTRUBOVÁ, Martina. *Tržní cena zemědělské půdy se ztrojnásobila*. [online]. [cit. 21. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.agropress.cz/trzni-cena-zemedelske-pudy-se-ztrojnaso-bila/>>.

Program péče o krajinu. *Ministerstvo životního prostředí*. [online]. [cit. 19. 10. 2020]. Dostupné na: <[https://www.mzp.cz/cz/program\\_pece\\_o\\_krajinu](https://www.mzp.cz/cz/program_pece_o_krajinu)>.

PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové úpravy a soudní přezkum*. [online]. [cit. 3. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pruchova.pdf>>.

Senátní tisk č. 685 z roku 1921, [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na <[http://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t0685\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t0685_00.htm)>.

SCHNEIDER, Jiří, LAMPARTOVÁ, Ivana. *Pozemkové úpravy v regionálním rozvoji* [online]. [cit. 8. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://is.mendelu.cz/eknihovna/opyry/index.pl?cast=52455>>.

Stručná historie pozemkových evidencí. *Český úřad zeměměřičský a katastrální*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/O-katastru-nemovitosti/Historie-pozemkovych-evidenci.aspx>>.

ŠABACKÁ, Jana. *ÚSES, jeho právní postavení a role z pohledu realizovatelnosti v praxi*. [online]. [cit. 2. 11. 2020]. Dostupné na: <<http://www.forumochranyprirody.cz/uses-jehopravni-postaveni-role-z-pohledu-realizovatelnosti-v-praxi>>.

Téma restitucí je stále živé. *Veřejný ochránce práv*. [online]. [cit. 6. 10. 2020]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/tema-restituci-je-stale-zive/>>.

TVRDOŇOVÁ, Monika, JELÍNEK, Boleslav. *REALIZACE ÚSES – VYBRANÉ PROBLÉMY*. [online]. [cit. 4. 11. 2020]. Dostupné na: <<https://docplayer.cz/7421055-Realizace-uses-vybrane-problemy.html>>.

ÚZSVM vyřešil již přes 35 tisíc nemovitostí s nejasným vlastníkem. *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*. [online]. [cit. 12. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.uzsvm.cz/uzsvm-vyresil-jiz-pres-35-tisic-nemovitosti-s-nejasnym-vlastnikem>>.

ZUKLÍNOVÁ (HENDRYCHOVÁ), Michaela. Způsoby právního jednání. *Právní prostor*. 2015. [online]. [cit. 22. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/komentar-546>>.

ŽIDEK, Dominik. Zápis pachtu do katastru nemovitostí – stává se z obligačního vztahu vztah věcně-právní?. *Právní prostor*. Ostrava: ATLAS consulting spol. s r.o., 2014. [online]. [cit. 8. 10. 2020]. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/zapis-pachtu-do-katastru-nemovitosti-stava-se-z-obligacniho-vztahu-vztah-vecne-pravni>>.

## Seznam použitých právních předpisů

Usnesení předsednictva Česká národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Vládní nařízení č. 47/1955 Sb.

Vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

Vyhláška č. 357/2013 Sb., katastrální vyhláška.

Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Vyhláška č. 441/2013 Sb., oceňovací vyhláška.

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

Zákon č. 47/1948 Sb., o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon).

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Zákon č. 252/1997 Sb., zákon o zemědělství.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vypořádání s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 503/2012 Sb., o státním pozemkovém úřadu.

## Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/07.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 30 A 83/2016.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 7. 2020, sp. zn. 30 A 103/2018.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2018, sp. zn. 29 A 25/2016.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 10 A 57/2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2016, sp. zn. 22 Cdo 598/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1737/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, sp. zn. 5 As 127/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, sp. zn. 7 Aos 3/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2009, sp. zn. 7 As 26/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 80/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 1 As 16/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 8 As 65/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. 7 As 137/2018.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008, sp. zn. 4 As 5/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2009, sp. zn. 5 As 39/2008.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 598/2014.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 1738/2017.

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 29. 5. 2007, č. j. Konf 14/2007-5.

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 4. 2. 2005, č. j. Konf 108/2004-21.

## Seznam ostatních zdrojů

*Autorizační řád České komory architektů*, schválený Ministerstvem pro místní rozvoj dne 29. 12. 2014 pod č. j. 43 208/2014-81.

Důvodová zpráva k zákonu č. 503/2012 Sb., o státním pozemkovém úřadu.

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/40 Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů pozemkových úprav*. Kontrolní závěr č. 2/2015/11 Kz.

Senátní tisk č. 685 z roku 1921.

Sněmovní tisk 734 ze dne 27. 1. 2020.

Sněmovní tisk 556 ze dne 26. 7. 2019.

Sněmovní tisk 508 ze dne 13. 6. 2019.

Sněmovní tisk 549 ze dne 15. 7. 2019.

STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. *Koncepce pozemkových úprav na období let 2016-2020.*

Praha: Státní pozemkový úřad, 2016. 64 s.

STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. *Metodický návod k provádění pozemkových úprav ve znění změny č. 3, 2018. 142 s.*

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1:

Klasifikace důvodů pro zahájení pozemkových úprav se základní charakteristikou jednotlivých řízení.



## Příloha č. 1

### Klasifikace důvodů pro zahájení pozemkových úprav se základní charakteristikou jednotlivých řízení.

Důvody zahájení pozemkových úprav		Hlavní předmět pozemkové úpravy	Forma pozemkových úprav	Účel a cíl
objektivní (veřejný)	subjektivní (vlastníci)			
nevyjasněné a neuspořádané vlastnické vztahy (zastaralý KN)	nízké dispoziční možnosti s majetkem	katastr nemovitostí	KPÚ	obnova katastrálního operátu na části k.ú.
obnovení cestní sítě (ekonomika obdělávání)	žádost nadpoloviční většiny výměry vlastníků („Ze zákona“)	půdní držba (hranice, druhy a tvar pozemků)	KPÚ	optimalizace půdní držby, zpřístupnění pozemků a realizace společných zařízení
zvýšený výskyt eroze půdy nebo povodní	Znehodnocení majetku (půdy, budov)	povodí IV. řádu a odtokové poměry	KPÚ	návrh protierozních a protipovodňových opatření a realizace společných zařízení
velmi nízká ekologická hodnota území	znehodnocený krajinný ráz místa	ekologická stabilita (labilita) území	KPÚ	zvýšení ekologické stability návrhem na zalesnění a zatravnění
liniové stavby, infrastruktura (dálnice, železnice, velká vodní nádrž)	investiční výstavba (stavebník) ŘSD a další	prostorová a funkční optimalizace stavby do zemědělské krajiny (obce)	KPÚ nebo JPÚ	propojení subsystémů narušených stavbou
nevhodné prozatímní opatření mezi uživateli (zemědělci)	vysoký výskyt zatímního užívání a dočasných dohod vlastníků	Půdní držba	JPÚ nebo KPÚ	dorešení uživatelských změn do vlastnických výměn pozemků
nedokončení přidělové nebo scelovací řízení	nemožnost výkonu vlastnických práv	přídělový nebo scelovací plán	rekonstrukce nebo upřesnění, JPÚ	obnovení části katastru nemovitostí

Poznámka: Tabulka byla zjednodušena a upravena, aby odpovídala terminologii použité v této práci. „JPÚ“ značí jednoduché pozemkové úpravy, „KPÚ“ označuje komplexní pozemkové úpravy.

## Právní úprava pozemkových úprav

### Abstrakt

Pozemkové úpravy jsou na území České republiky prováděny formou správního řízení již od druhé poloviny 19. století. Postupným vývojem tohoto institutu došlo k významnému rozšíření okruhu řešených otázek a cíle pozemkových úprav jsou stále ambicióznější. Které otázky lze pozemkovými úpravami řešit a jaké nástroje jsou k tomu využívány? Jaký je význam veřejných a soukromých zájmů pro pozemkové úpravy a dotčené vlastníky? Jak probíhá, resp. jak by mělo probíhat řízení o pozemkových úpravách? Daří se výsledky pozemkových úprav realizovat v krajině?

Předkládaná práce se zabývá hmotněprávní i procesní stránkou věci, relevantní judikaturou, statistickými údaji i dalšími poznatky o realizovaných pozemkových úpravách v praxi.

První část práce se zabývá historickým vývojem pozemkových úprav, především v 19. a 20. století. Kapitola umožňuje lépe pochopit východiska současné právní úpravy, která na některá dřívější řešení navazuje, od jiných se naopak důrazně distancuje.

Druhá část představuje prvotní seznámení s pozemkovými úpravami podle účinného právního řádu. V této kapitole také dochází k úvodnímu vymezení některých problematických míst pozemkových úprav na základě dostupných statistických dat.

Těžiště práce spočívá v následujících dvou částech. V třetí části autor rozebírá hmotněprávní aspekty, cíle a dopady pozemkových úprav. Dále zkoumá význam pozemkových úprav pro různá právní odvětví a vztah pozemkových úprav k dalším právním institutům.

Ve čtvrté kapitole diplomové práce je komplexně analyzováno samotné řízení o pozemkových úpravách, počínaje přípravnými pracemi před zahájením řízení a konče realizací schválených opatření.

Konečně se autor zabývá novelou zákona o pozemkových úpravách, která nabývá účinnosti začátkem roku 2021. Na podkladě předcházejících zjištění autor připojuje svoje připomínky k novele a úvahy *de lege ferenda*.

Diplomová práce odpovídá právnímu stavu k 22. 12. 2020.

## **Klíčová slova**

pozemkové úpravy, Státní pozemkový úřad, hospodaření v krajině, hromadná směna pozemků

## **Legal aspects of land consolidation**

### **Abstract**

Since the second half of the 19<sup>th</sup> century the land consolidation has been carried out as an administrative proceeding in the territory of the Czech Republic. As a result of a gradual development, the scope of land consolidation is becoming broader and goals of the proceeding are becoming more and more ambitious. What issues can be solved using land consolidation and which instruments are used to accomplish that? How do public and private interests affect the land consolidation and parties to the proceeding? What is, or rather what should be the course of the land consolidation proceedings? Are measures adopted in the proceeding actually being implemented in the landscape?

Submitted master's thesis draws attention to substantive and procedural aspects of the matter, relevant case law, as well as statistical data and other evidence regarding concluded land consolidation.

The first part of the thesis deals with historical development of land consolidation, focusing on the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century. This chapter aims to allow for a better understanding of the basis of the effective legal regulation, which adopts some former concepts, while firmly abandoning others.

The second part represents a first introduction to the effective legal framework of the land consolidation. Using statistical data this chapter in general terms defines some problematic aspects of land consolidation.

Following two chapters are the core part of the thesis. In the third chapter author analyzes substantive aspects, goals and results of land consolidation. This chapter further examines impacts of land consolidation on other areas of law and other legal instruments.

Fourth part of the thesis analyzes all aspects of the procedure of land consolidation, starting with preparatory works and ending with implementation of adopted measures.

Finally, the author of the thesis deals with the amendment to the Land Consolidation Act, which is to become effective starting year 2021. Based on previous findings, author evaluates the impact of the upcoming amendment and suggests other measures to improve the legal framework of land consolidation.

The diploma thesis corresponds to the legal regulation effective on 22 December 2020.

## **Keywords**

land consolidation, State Land Office, agricultural use of countryside, mass exchange of land