

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobců **a) Ing. P. Š., b) H. Š.**, proti žalovanému **Krajskému pozemkovému úřadu pro Kraj Vysočina**, se sídlem v Jihlavě, Fritzova 4, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu ze dne 9. 6. 2015

t a k t o :

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobcům bude po právní moci tohoto usnesení vrácen soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 9. 6. 2015 se žalobci domáhali vydání rozsudku, kterým by soud zakázal žalovanému měnit obvod komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár vyloučením pozemku vlastníků, kteří podali odvolání proti rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina, pobočka Žďár nad Sázavou, o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 ze dne 9. 10. 2013, bez předchozího písemného souhlasu těchto vlastníků. Dále se žalobci domáhali vydání rozsudku, kterým by soud zavázal žalovaného jednat s vlastníky pozemků, kteří podali odvolání proti rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina, pobočka Žďár nad Sázavou, o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 ze dne 9. 10. 2013, jako s účastníky řízení. Dále se žalobci domáhali, aby soud nařídil předběžné opatření, kterým by žalovanému zakázal činit úkony nebo opatření směřující ke změně obvodu komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár a dále také, aby soud zakázal žalovanému činit úkony nebo opatření směřující ke změně okruhu účastníků řízení komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár.

V návrhu na zahájení řízení žalobci uvedli, že komplexní pozemkové úpravy v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou byly zahájeny veřejnou vyhláškou Pozemkového úřadu Žďár nad

Sázavou, sp. zn. PÚ K/28/KPÚ/10 ze dne 11. 1. 2011. K vystavenému zpracovanému návrhu komplexních pozemkových úprav podali žalobci připomínky a námitky. Rozhodnutím Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Kraj Vysočina, pobočka Žďár nad Sázavou ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 došlo ke schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v k. ú. Budeč u Žďáru nad Sázavou a na části k. ú. město Žďár. Žalobci proti tomuto rozhodnutí podali odvolání, přičemž Ústřední státní pozemkový úřad dne 16. 4. 2014 pod č. j. SPU 147184/2014 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k doplnění řízení a vydání nového rozhodnutí.

Dne 17. 7. 2014 proběhlo na Státním pozemkovém úřadu, pobočce Žďár nad Sázavou jednání, na kterém vedoucí pobočky vyjádřil názor, že je třeba pozemky těch vlastníků, kteří se proti rozhodnutí odvolali, vyloučit z obvodu pozemkových úprav. S tímto vyjádřili žalobci nesouhlas a trvali na tom, aby jejich pozemky zůstaly v obvodu pozemkových úprav a aby i nadále byli účastníky řízení. Na jednání sboru zástupců komplexních pozemkových úprav dne 5. 5. 2015 oznámil zástupce pobočky Státního pozemkového úřadu Žďár nad Sázavou, že pozemky na LV č. 5986 a 20, tedy pozemky osob, které podaly odvolání proti rozhodnutí o schválení komplexních pozemkových úprav, budou vyňaty z obvodu upravovaného území a jejich vlastníci přestanou být účastníky řízení. Člen sboru zástupců na tomto jednání označil plánované vynětí pozemků odvolatelů za nezákonné. Pobočka Státního pozemkového úřadu Žďár nad Sázavou poté přistoupila k aktivní realizaci její hrozby vyloučení pozemků odvolatelů z obvodu komplexních pozemkových úprav tím, že pozvánkou iniciovala ve dnech 28. a 29. 5. 2015 zjišťování (šetření) průběhu hranic pozemků. Proti tomuto postupu žalobci protestovali podáním ze dne 19. 5. 2015, ve kterém poukázali na protiprávnost postupu a vyzvali správní orgán, aby od něj upustil.

Dne 31. 5. 2015 bylo na úřední desce obce Budeč zveřejněno Oznámení o změně obvodu upravovaného území KoPÚ Budeč u Žďáru nad Sázavou sp. zn. 2RP8728/2011-130766 ze dne 21. 5. 2015, ve kterém žalovaný uvedl, že změnu obvodu upravovaného území provedl v souladu se závěry odvolacího řízení a doporučením Odboru řízení pozemkových úprav, tj. v souladu s rozhodnutím Ústí státního pozemkového úřadu ze dne 16. 4. 2014, SPU 147184/2014. Žalobci považují takovou argumentaci za pohrdání právem a výsměch principu zákonnosti při výkonu státní správy. Kritika odvolacího orgánu spočívala v tom, že dala odvolatelům za pravdu, neboť odvolací orgán upozornil na nestandardní stanovení obvodu komplexních pozemkových úprav, přičemž do jeho obvodu byly zahrnuty značné části zastavitelného území obce, které nejsou z hlediska zemědělského využití potřeba. V tomto se s názorem žalobců jako odvolatelů správní orgán plně ztotožnil a doporučil žalovanému, aby posoudil účelnost a oprávněnost řešení těchto pozemků a v dalším řízení opravil obvod komplexních pozemkových úprav v souladu s územním plánem obce Budeč. Odvolací orgán nikde ve svém rozhodnutí žalovanému nedoporučuje, aby z obvodu pozemkové úpravy vyloučil pozemky odvolatelů a tímto se jich jako účastníků řízení zbavil. Tím, že se žalovaný k takové argumentaci snižuje, pouze potvrzuje absenci věcných a odborných argumentů k vyloučení pozemků žalobců a dokládá svoji neochotu respektovat práva účastníků řízení, kteří mají tu odvahu, že se jich domáhají. Žalovaný se tak vůči žalobcům dopouští nezákonného zásahu, neboť žalovaný místo toho, aby řízení doplnil a odstranil vady jeho rozhodnutí, které mu odvolací orgán vytýkal, rozhodl se zbavit těch osob, které odvolání podaly. Namísto nápravy se tak žalovaný rozhodl kritiků svých pochybení jednou a provždy

zbavit, a to opět protiprávní cestou. Institut změny pozemkových úprav není určen k tomu, aby se jeho prostřednictvím správní orgán zbavoval nepohodlných účastníků řízení. Jiný argument, než ten, že vyloučeny jsou pozemky pouze těch vlastníků, kteří proti rozhodnutí žalovaného podali odvolání, nelze v písemnostech žalovaného zjistit. Žalovaný se s tím jediným a protiprávním argumentem ani netají, neboť již na jednání dne 17. 7. 2014 navrhl z pozemkové úpravy vyloučit pozemky osob, které podaly odvolání proti jeho rozhodnutí.

Žalovaný porušuje základní pravidla správního řízení i po procesní stránce. Pokud dojde ke změně obvodu pozemkové úpravy, správní orgán je povinen změnit okruh účastníků řízení, tedy např. vyloučit vlastníka, která již nemá v obvodu pozemkové úpravy své pozemky. O vyloučení účastníka řízení musí správní orgán rozhodnout ve smyslu § 27 a 28 správního řádu, přičemž do sepsání žaloby žádné usnesení žalobcům, že je správní orgán nepovažuje za účastníky řízení, nebylo doručeno. Zato však žalovaný s neobvyklou intenzitou a za značných finančních nákladů činí kroky, aby mohl co nejdříve vydat rozhodnutí, vůči kterému by se žalobci nemohli odvolat. Žalobci jsou přesvědčeni, že jim postavení účastníků řízení i nadále svědčí a tvrdí, že účastníky řízení jsou.

Žalovaným v předmětné věci je Krajský pozemkový úřad pro Kraj Vysočina, neboť tento orgán provedl podle žalobního tvrzení zásah. Jedná se o správní orgán rozhodující v I. stupni (viz § 2 odst. 4 z. č. 503/2012 Sb., podle něhož platí, že jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení krajský pozemkový úřad).

Předtím, než se soud může zabývat (meritorně) předmětnou žalobou, je povinen zkoumat mj. i to, zda je žaloba přípustná. Podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) je totiž žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. pak musí soud žalobu (návrh) odmítnout, není-li přípustný.

Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu, přitom však definici zásahu neobsahuje; zásah vymezuje velmi obecně a široce. Ostatně přesná definice zásahu ani není možná, neboť pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického pokynu či příkazu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že institut žaloby proti nezákonnému zásahu nemůže být vykládán jako náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Účastník řízení proto nemůže volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení bude iniciovat; určujícím kritériem není procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby

proti rozhodnutí správního orgánu. Lze tak shrnout, že žalovat přímo nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná (s výjimkou uvedenou v ust. § 85 s.ř.s.). Vztah obou zmíněných žalobních typů lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřípadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ust. § 85 s.ř.s. Jinými slovy, účelem ochrany poskytované podle § 82 s.ř.s. je zajistit ukončení nezákonného zásahu správního orgánu, proti kterému se nelze bránit jinými právními prostředky. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem je tak postaveno na koncepci ochrany před jednáním správního orgánu, proti kterému se nelze bránit jiným způsobem. Dožadovat se přímo ochrany proti zásahu je možné pouze tehdy, jestliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Žaloba proti nezákonnému zásahu je tedy vyloučena, nevyužil-li žalobce možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu právní řád poskytuje. Soud před rozhodováním o tom, zda skutečně došlo či nedošlo k nezákonnému zásahu, musí vždy zkoumat, zda se žalobce ochrany nebo nápravy nemohl domáhat jinými právními prostředky.

S ohledem na výše uvedené dospěl Krajský soud v Brně k závěru, že v nyní projednávané věci je možno se domoci ochrany jinými právními prostředky, než u soudu uplatněnou žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Z obsahu žaloby i z jejích příloh jednoznačně vyplývá (např. z oznámení o změně obvodu upravovaného území KoPÚ Budeč u Žďáru nad Sázavou, vydaném žalovaným, pobočka Žďár nad Sázavou dne 21. 5. 2015, zn. SPU 262774/2015, sp. zn. 2RP8728/2011-130766, z listiny stejného úřadu ze dne 12. 5. 2015, zn. SPU 244703/2015, sp. zn. 2RP8728/2011-130766 - Pozvánka na zjišťování průběhu hranic pozemků na základě změny obvodu pozemkových úprav Budeč u Žďáru nad Sázavou, ze Zápisu z jednání sboru zástupců KoPÚ Budeč, konaného dne 5. 5. 2015 v budově obecního úřadu, ze Zápisu z jednání na SPÚ – pobočka Žďár nad Sázavou ze dne 17. 7. 2014), že žalovaný veřejně oznámil změnu obvodu upravovaného území pozemkových úprav, přičemž tato je neoddelitelně spojena i se zánikem účastenství žalobců jakožto vlastníků pozemků, kterých se do budoucna pozemkové úpravy podle citovaného oznámení týkat nemají.

Podle ust. § 9 odst. 6 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (v aktuálním znění), dále jen „ZPÚ“, platí, že na základě zaměření skutečného stavu v terénu se upřesní obvod pozemkových úprav a okruh účastníků řízení; to se však podle systematiky tohoto ustanovení týká fáze zpracování návrhu pozemkových úprav. Dále citované ustanovení upravuje, že pozdější změnu obvodu a okruhu účastníků řízení lze provést, pokud pro to pozemkový úřad shledá důvody.

Jak již bylo uvedeno, v nyní projednávané věci je z obsahu žaloby a jejích příloh zřejmé, že změna obvodu předmětného upravovaného území znamená též, že by žalobci již nebyly účastníky řízení o pozemkových úpravách, neboť podle ust. § 5 odst. 1 písm. a) ZPÚ platí, že účastníky řízení o pozemkových úpravách jsou vlastníci pozemků, které jsou dotčeny řešením pozemkových úprav podle § 2 (dále jen „vlastníci pozemků“) a fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav

přímo dotčena; za takové osoby se nepovažují vlastníci, pro jejichž pozemky se v pozemkových úpravách pouze obnovuje soubor geodetických informací (§ 3 odst. 2).

V ust. § 5 odst. 3 posledně citovaného zákona je dále upraveno, jakým způsobem má správní orgán postupovat v případě, že se v důsledku změny obvodu pozemkové úpravy rozšíří okruh účastníků řízení (musí je o této skutečnosti vhodným způsobem vyrozumět) a dále je v citovaném odstavci § 5 ZPÚ stanoveno, že pokud vlastník pozemku přestane být účastníkem řízení podle odst. 1 písm. a), postupuje se podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Vztaženo k nyní projednávané věci, je žalovaný povinen za uvedené situace postupovat podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který v ust. § 28 odst. 1 věta druhá stanovuje, že o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

V ust. § 28 odst. 2 správního řádu je pak stanoveno, že jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení o rozhodnutí o odvolání; ust. § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.

Za uvedeného stavu je tedy žalovaný povinen rozhodnout o účastenství žalobců usnesením ve smyslu ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu, přičemž vůči tomuto usnesení je přípustný opravný prostředek (§ 81 odst. 1 správního řádu). Pokud již žalovaný správní orgán v mezidobí rozhodnutí podle ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu vydal, mohou žalobci proti němu podat odvolání, případně pak proti odvolacímu rozhodnutí mají možnost podat žalobu k soudu, a to zahájením řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz ust. § 65 a násl. s.ř.s.). V případě, že by žalovaný správní orgán doposud usnesení ve smyslu ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu nevydal, mají žalobci možnost ochrany formou podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 a násl. s.ř.s., přičemž podle ust. § 79 odst. 1 tohoto zákona platí, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení; rozhodnutím se přitom rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva dotčeného nebo jeho povinnosti. Dokud nebylo žalovaným rozhodnuto o tom, že nejsou účastníky řízení o pozemkových úpravách, tito jimi nadále jsou, mají veškerá procesní práva, přičemž jejich účastenství je vždy vázáno k pozemkům, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách; změna odvodu pozemkových úprav a změna okruhu účastníků řízení je v ZPÚ logicky svázána neoddělitelně, viz např. ust. § 9 odst. 6 a § 5 odst. 3 tohoto zákona.

Ochrana žalobců je zajištěna prostřednictvím možnosti podat odvolání proti rozhodnutí žalovaného o změně v okruhu účastníků řízení, do doby právní moci takového rozhodnutí jsou žalobci účastníky předmětného řízení se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími; z tohoto důvodu je žaloba ve smyslu ust. § 85 s.ř.s. nepřípustná a soud byl povinen žalobu

odmítnout postupem ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., neboť podle něj platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101 zároveň vyplývá, že dospěje-li soud k závěru, že se v daném případě nelze domáhat soudní ochrany žalobou před nezákonným zásahem podle § 82 s.ř.s., ale že je na místě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s.ř.s., zásahovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 85 s.ř.s.

Ze shora uvedených důvodů soud žalobu odmítl jako nepřijatelnou.

Z důvodu rozhodnutí o odmítnutí žaloby soud již nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 3 s.ř.s., podle něhož platí, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Podle ust. § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek. Soud proto rozhodl tak, že žalobcům jimi zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč vrátil.

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

V Brně dne 18. 6. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu