



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2019, č. j. 22 A 90/2019-7,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Stěžovatelka se domáhala určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že ji v zákonné lhůtě neposlal vyrozumění dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a uložení povinnosti žalovanému v nezákonném zásahu nepokračovat a vydat dané vyrozumění.

[2] Podáním ze dne 15. 8. 2019 zaslala stěžovatelka připomínky k návrhu územní studie „ÚS3 Frýdlant nad Ostravicí“ uveřejněnému žalovaným veřejnou vyhláškou ze dne 12. 7. 2019, sp. zn. MUFO 21691/2019, v němž požádala o zaslání vyrozumění dle § 42 správního řádu.

[3] Krajský soud odmítl žalobu ze dvou důvodů. Jednak proto, že nebyla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s. a jednak proto, že nebyla dána aktivní žalobní legitimace stěžovatelky v řízení dle § 82 s. ř. s.

[4] Podstatné je, že o pořízení územní studie se nevede žádné správní řízení. Územní studie představuje neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k návrhu, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav a rozvoje některých funkčních systémů v území [§ 30 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“)]. Nadto, územní studie je na rozdíl od územně plánovací dokumentace nezávazná. Teprve při pořizování územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení je řešení obsažené v územní studii projednáváno a v případě kladného výsledku projednání je v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí zohledněno. Na rozdíl od územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů předpisy neupravují obsah územní studie, vychází se z účelu, ke kterému má územní studie sloužit (blíže MACHAČKOVÁ, J. A KOL. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013).

[5] Z uvedeného plyne, že na postup při pořizování územní studie není možné ani analogicky užít § 42 správního řádu; pořizovatel nepřijímá při pořizování územní studie žádné podněty k zahájení řízení, neboť žádné řízení se v souvislosti s pořizováním studie nevede ani nezahajuje.

[6] Není povinností vyrozumívát každého, kdo uplatní k návrhu pořízení územní studie připomínky, o vyřízení jeho připomínek. K tomu je prostor nejdříve až v případném navazujícím pořizování územně plánovací dokumentace, a to procesním způsobem předpokládaným stavebním zákonem. Je tedy zřejmé, že nelze shledat existenci bezprostředního vztahu mezi žalovaným zásahem a tvrzeným porušením veřejných práv, neboť není zřejmé, jaká konkrétní stěžovatelčina veřejná práva by mohla být zasažena.

[7] Pro řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu je podstatné tvrzení stěžovatelky, nikoliv hodnocení, zda k zásahu skutečně došlo či nikoli. Jinými slovy, jestliže je z tvrzení stěžovatelky bez dalšího zjevné, že úkonem žalovaného nemohlo dojít k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv, není splněna jedna z podmínek řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[8] Stěžovatelka brojí proti usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Krajský soud odmítl žalobu ze stejných důvodů jako např. v usnesení ze dne 21. 5. 2019, č. j. 25 A 79/2019-8, aniž by přihlédl k rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019-32. V něm NSS zpochybnil závěr krajského soudu týkající se nedostatku aktivní legitimity i pravomoci správního soudu. Krajský soud neobjasnil, proč se od vysloveného názoru odchýlil, aby vyloučil libovůli při svém rozhodování.

[10] Jak vyplývá např. z rozsudku krajského soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/2016-34, § 42 věta druhá správního řádu zakládá podateli podnětu veřejné subjektivní právo na sdělení, jak bylo s jeho podnětem naloženo, pokud o to požádá. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že se krajský soud odchýlil od své judikatury, když její žalobu odmítl s tím, že na postup při pořizování územní studie není možné ani analogicky použít § 42 správního řádu.

[11] Připustil-li žalovaný podání připomínek, bylo dle zásady dobré správy jeho povinností se k stěžovatelčině podání ze dne 15. 8. 2019 v zákonné lhůtě vyjádřit.

pokračování

[12] Odmítnutím žaloby z nesprávných důvodů bez věcného projednání jí byl upřen přístup k soudu a odeprána spravedlnost. Krajský soud nezasáhl, přestože žalovaný vyrozumění dosud nevydal. Proto navrhuje, aby bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Současně požaduje po žalovaném náhradu nákladů řízení.

[13] Žalovaný se ve vyjádření plně ztotožnil s posouzením krajského soudu. Nespatřuje žádnou souvislost mezi pořizováním územně plánovacích podkladů dle § 25 až § 30 stavebního zákona a § 42 správního řádu, neboť o pořizování územních studií se nevede žádné správní řízení. Oproti územně plánovací dokumentaci jde o neformální podklad, nezávazný pro rozhodování. Teprve v územním řízení, případně při pořizování územně plánovací dokumentace je řešení obsažené v územní studii projednáváno. Pořizovatel nepřijímá při pořizování územní studie žádné podněty k zahájení řízení, neboť žádné řízení nevede. Není jeho povinností zasílat individuálně každému, kdo uplatní k návrhu územní studie připomínky, vyrozumění o jejich vyřízení. S tím souvisí také to, že při pořizování územních studií nejsou stanoveny žádné správní lhůty pro provádění jednotlivých úkonů. Závěrem dodal, že vyhodnocení všech připomínek bude součástí kompletního elaborátu územní studie „ÚS3 Frýdlant nad Ostravicí“ zveřejněného na webových stránkách města. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[14] V replice stěžovatelka uvedla, že žalovaný na svých webových stránkách již vyhodnotil připomínky k územní studii, jak uvedl ve svém vyjádření. Tato skutečnost svědčí o chybném závěru krajského soudu, když neshledal dotčení stěžovatelčiných veřejných práv, což vedlo k nedostatku jeho pravomoci ve věci rozhodnout i k nedostatku aktivní legitimace stěžovatelky. Tento chybný závěr by měl napravit v dalším řízení a věcně žalobu projednat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Podnět k zahájení řízení je upraven v § 42 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen přijímat podněty, k zahájení řízení z moci úřední. Právo podat podnět správnímu orgánu má kdokoli. Podáním podnětu se však, na rozdíl od žádosti, nezahajuje automaticky správní řízení o tomto podání. Podateli podnětu ani nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení řízení či vydání meritorního správního rozhodnutí. Uvedené lze dovodit již ze samostatné systematiky správního řádu, neboť podání podnětu je upraveno v části druhé, hlavě V. správního řádu nazvané „Postup před zahájením řízení.“ Podnět neslouží k realizaci veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, ale výhradně k tomu, aby byla určitá věc ve veřejném zájmu autoritativně správním orgánem vyřešena (viz rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009–58).

[17] V nyní projednávané věci je rozhodující, že o pořizování územní studie se nevede žádné správní řízení, jak již bylo vysvětleno krajským soudem.

[18] Dle § 30 stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*. Obsah územní studie stavební zákon ani prováděcí vyhlášky podrobněji neupravují, je stanoven v zadání územní studie, které zpracovává pořizovatel.

[19] Projednání územní studie není zákonem uloženo, jako územně plánovací podklad plní funkci odborného podkladu a není právně závazná. Projednání navrženého řešení je až součástí navazujících procesů – tj. rozhodování v území, projednání územně plánovací dokumentace, politiky územního rozvoje, jejich aktualizace nebo změny. Až v těchto navazujících procesech se k navrženému řešení vyjadřují mimo jiné i dotčené orgány (formou stanoviska k návrhu územně plánovací dokumentace nebo závazného stanoviska do řízení), které hájí veřejné zájmy v území, případně i veřejnost. Je však možné v průběhu pořizování územní studii neformálně konzultovat, přičemž je zcela na pořizovateli, aby zvážil potřebu případných konzultací, jejich rozsah a aktéry (např. vybrané dotčené orgány či veřejnost). Pořizování územní studie je ukončeno tím, že pořizovatel schválí možnost využití územní studie pro účely stanovené v § 25 stavebního zákona (využití jako územně plánovacího podkladu) a zajistí vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (MACHAČKOVÁ, J. A KOL. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 126–131).

[20] Z výše uvedeného plyne, že umožnění připomínkování územní studie veřejností je zcela na volbě jejího pořizovatele. Žalovaný tuto možnost připustil a stěžovatelka své připomínky zaslala. Z obsahu jejího podání i z kasační námitky ohledně povinnosti správního orgánu vyrozumět ji o vypořádání jejího podání s odkazem na zásadu dobré správy navíc plyne, že stěžovatelka požadovala vyrozumění o tom, jak bylo s jejími připomínkami naloženo, nikoli zahájení správního řízení. K tomu soud nad rámec poznamenává, že vypořádání všech uplatněných připomínek k územní studii je zveřejněno na webových stránkách žalovaného.

[21] Protože stěžovatelkou žalovaný zásah nemůže být pojmově vůbec zásahem, krajský soud žalobu správně odmítl. Správnost tohoto závěru plyne z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63, podle něhož *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“*. NSS dodává, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci EUROVIA se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek v jiné stěžovatelčině věci ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12).

[22] Na právě uvedeném nic nemění ani dílčí nepřesnost krajského soudu, dle kterého jde o nedostatek pravomoci správního soudu. Ačkoli tomu tak jistě není, na výsledku a správnosti výroku – odmítnutí s ohledem na chybějící podmínku řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – to nic nemění (viz rozsudek NSS č. j. 10 As 212/2019-32). Pokud jde o aktivní legitimaci, pak stěžovatelce svědčí legitimace žalobní (návrhová), avšak její návrh musel být odmítnout bez věcného projednání pro zcela zjevný nedostatek legitimace věcné.

pokračování

[23] Krajský soud se v rozsudku č. j. 22 A 91/2016-34 zabýval nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nereagování na podnět stěžovatelky učiněný dle § 42 správního řádu. Podnět se týkal přezkoumání rozhodnutí, resp. jiného úkonu týkajícího se dělení a scelování blíže specifikovaných pozemků a dále umístění a provedení stavby oplocení na týchž pozemcích. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že § 42 správního řádu zakládá podateli podnětu veřejné subjektivní právo na sdělení, jak bylo s jeho podnětem naloženo (pokud o sdělení požádá). Rozhodné však je, že se podnět týkal správního řízení (konkrétně řízení o odstranění stavby, resp. řízení o jejím dodatečném povolení), což je pro aplikaci § 42 správního řádu podstatné.

[24] V usnesení krajského soudu č. j. 25 A 79/2019-8 i v rozsudku NSS č. j. 10 As 212/2019-32 soudy přezkoumávaly tvrzený nezákonný zásah správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán nezačal přezkoumání řízení dle § 156, resp. § 165 správního řádu. Stěžovatelka neupřesnila, v čem spatřuje libovůli krajského soudu, přičemž z odmítnutí dvou skutkově odlišných řízení nelze dovozovat obecnou judikaturní závaznost.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 5. května 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu