

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci

žalobkyně: **C. a.s.**
sídlem K., Pr.
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Širokým
sídlem Týn 639/1, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Městský úřad Kralupy nad Vltavou**
sídlem Palackého náměstí 6/1, 278 01 Kralupy nad Vltavou
zastoupen advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 7. 11. 2017, domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného a (po upřesnění provedeném v replice) požaduje, aby soud určil, že postup žalovaného, spočívající v neschválení možnosti využití územní studie X pro lokalitu Z. n. v K. n. V., v nečinnosti ohledně posouzení doplnění této územní studie provedené žalobcem a následném nepodání návrhu na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti, je nezákonným zásahem do žalobcových práv. Současně požaduje žalovanému přikázat, aby takto popsany zásah neprodleně ukončil, posoudil doplnění územní studie X a v případě souladu s právními předpisy schválil možnost jejího využití a podal návrh na vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti.
2. Žalobkyně uvádí, že v rámci přípravy a realizace nemovitostních projektů, především obchodních a nákupních center, je jedním z jejích projektů i příprava výstavby obchodního centra v K. nad V.. Žalobkyně vlastní pozemky v centrální části města, které jsou v územním plánu města (ve znění změny č. 4 z roku 2015) zahrnuty do zastavitelné plochy X v kategorii X (smíšené obytné plochy – centrální), v níž se počítá s výstavbou maloobchodních zařízení (např.

supermarketů či hypermarketů) včetně ploch určených pro parkování automobilů, avšak za podmínky vypracování územní studie, která musí být zpracována nejpozději do roku 2021. Územní plán současně stanoví obsahové požadavky na vyžadovanou územní studii. Žalobkyně ve spolupráci s městem a posléze i společností K. Č. r. s.r.o. intenzivně výstavbu připravuje již od prosince 2015 a investovala v této souvislosti částku v řádu vyšších jednotek milionů Kč.

3. V rámci toho žalobkyně a město v pozici objednatelů uzavřeli dne 7. 7. 2016 smlouvu o dílo se společností Z. Ing. arch. R. K., s.r.o. (dále jen „zhotovitel“), na vypracování územní studie a žalobkyně uhradila jednu polovinu nákladů s tím spojených. Na základě průběžných projednání se zástupci žalobkyně a žalovaného zhotovitel mezi srpnem a říjnem 2016 připravoval územní studii tak, aby odpovídala představě města, zadání a požadavkům územního plánu. Po představení konceptu územní studie v říjnu 2016 však žalovaný přestal se zhotovitelem konstruktivně komunikovat a začal *de facto* blokovat úspěšné dokončení územní studie. Zhotovitel v lednu 2017 odevzdal finální verzi územní studie rozvoje lokality Za nádražím a v březnu 2017 byla žalovanému nabídnuta její částečně upravená verze X, žalovaný však neakceptoval snahy žalobkyně o konstruktivní komunikaci a začal snahu žalobkyně o rozvoj jejích pozemků blokovat stále novými požadavky nad rámec původního zadání území studie, vyžadováním dalších schvalovacích procedur nad rámec zákona a požadavkem na úpravy projektu v rozporu s vlastnickými vztahy v oblasti. Žalovaný tak od října 2016 až do současnosti blokuje snahu žalobkyně o úspěšné dokončení územní studie a brání jejímu následnému vložení do evidence územně plánovací činnosti postupem podle § 30 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“) kombinací nečinnosti, obstrukčního postupu a sérií sdělení a vyrozumění, přičemž tento postup je navíc v rozporu i s vůlí většiny zastupitelstva a rady města.
4. Žalobkyně považuje postup žalovaného za zjevně nezákonný, neboť zasahuje do jejího ústavně garantovaného vlastnického práva a působí jí škody v řádu milionů Kč odpovídající ušlému zisku na nájemném z plánovaných obchodních prostor v důsledku více než ročního zpoždění realizace projektu, přičemž projekt navíc začíná být zpožděním ohrožen i existenčně, v důsledku čehož jí hrozí škoda v řádu několika desítek milionů Kč. Nezákonnost žalobkyně spatřuje v tom, že žalovaný v dané věci postupoval v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů uvedenými v ustanoveních § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), konkrétně pak zejména se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Žalovaný se podle žalobkyně dostal také do rozporu se zásadou smírného vyřešení věci a porušil její legitimní očekávání překvapivým a nedůvodným odmítnutím zabývat se předloženou aktualizací územní studie a následným zhotovením nového (odlišného) zadání územní studie, čímž na straně žalobkyně vyvolal další vysoké a zbytečné náklady na pořízení nové územní studie. Obsahové námitky proti územní studii vypracované zhotovitelem, o které se žalovaný opírá (nesoulad s územním plánem, dílčí nesoulad se zadáním, nedostatečné řešení urbanistických návazností a nedoložení souhlasných stanovisek dotčených orgánů), jsou přitom podle žalobkyně nedůvodné, což dokládá odborný posudek Ing. arch. M. T., CSc., který si v prosinci 2016 nechala žalobkyně vypracovat. Žalobkyně tak trvá na tom, že žalovaný neměl důvod odmítnout

využití územní studie předložené zhotovitelem a případné nejasnosti nebo problémy měl řešit jednáním se zúčastněnými stranami.

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě v první řadě namítal opožděnost podané žaloby a domáhal se jejího odmítnutí. Poukazuje na to, že je podle § 2 odst. 2 písm. a) a § 6 odst. 1 písm. b) a g) stavebního zákona pořizovatelem územní studie. Vlastní vložení územní studie do evidence územně plánovací činnosti provádí podle § 7 odst. 1 písm. f) stavebního zákona krajský úřad. Právní úprava pak z hlediska procesního na územní studii pamatuje pouze v § 30 odst. 2 (procesní úprava zadání územní studie) a odst. 4 stavebního zákona (schválení územní studie). Pokud by v dané věci bylo možné uvažovat o nějakém zásahu (což však žalovaný vylučuje), lze jej ztotožnit jen se schválením či neschválením územní studie podle § 30 odst. 4 stavebního zákona, jež ovšem nemůže být automatické, nýbrž vyžaduje splnění určitých požadavků. Těmito požadavky jsou soulad územní studie s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona, řádné ověření možností a podmínek změn v území ve smyslu § 25 stavebního zákona a navržení, prověření a posouzení možných řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území (např. veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability), které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí ve smyslu § 30 odst. 1 stavebního zákona. O tom, že žalovaný neschválil předloženou územní studii, se přitom žalobkyně dozvěděla již z jeho sdělení ze dne 27. 2. 2017, které je tzv. jiným úkonem činěným podle části čtvrté správního řádu mimo správní řízení, proti němuž není opravný prostředek přípustný. O tom, že se žalobkyně s tímto sdělením seznámila, svědčí skutečnost, že na ně reagovala podáním doručeným žalovanému dne 9. 3. 2017. Od seznámení žalobkyně s tímto sdělením jí podle žalovaného počala běžet dvouměsíční žalobní lhůta podle § 84 odst. 1 s. ř. s. a žaloba datovaná dne 7. 11. 2017 tak musí být opožděná, aniž by bylo podstatné, že žalobkyně namísto jejího podání preferovala nejprve podávání podnětů či stížností.
6. Žalovaný také odmítl, že by v žalobě popisovaný zásah mohl být zásahem trvajícím. Poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 4. 2013, č. j. X, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. X, publikovaný pod č. X Sb. NSS, které důsledně odlišují trvání vlastního zásahu a trvání důsledků takového zásahu. Zásahem tak může být např. samotné vydání souhlasu podle stavebního zákona jakožto jednorázový úkon, u něž žalobní lhůta běží v návaznosti na seznámení žalobce s ním, nikoliv v návaznosti na trvající důsledky takového úkonu. V žalované věci lze hovořit pouze o jednorázovém úkonu v souvislosti se sdělením ze dne 27. 2. 2017, popř. se sdělením ze dne 27. 3. 2017 ve věci neschválení možnosti dalšího využití územní studie. Od tohoto jednorázového důsledku je pak třeba odlišit jeho důsledky, které na rozdíl od vlastního zásahu mohou potenciálně trvat.
7. V další argumentaci žalovaný upozornil na nutnost rozlišování mezi ním jako pořizovatelem územní studie, který ve smyslu § 5 odst. 2 stavebního zákona tuto agendu zajišťuje v přenesené působnosti, a zastupitelstvem města, které je příslušné k rozhodování jen v samostatné působnosti a nemůže ze své pozice vstupovat do výkonu státní správy. Stejně tak radě města žádný právní předpis nezakládá rozhodovací pravomoc v oblasti pořizování územní studie. Podmínku pořízení

územní studie pro danou lokalitu v šestileté lhůtě (do roku 2021) přitom stanovilo přijetím změny územního plánu města jeho zastupitelstvo, a proti tomuto omezení se nemůže žalobkyně bránit touto zásahovou žalobou. Důsledkem případného nepořízení územní studie ve stanovené lhůtě pak bude podle § 43 odst. 2 části druhé věty za středníkem stavebního zákona zánik tohoto omezení změn v území.

8. Žalovaný dále namítá, že žalobkyně nemá žádný právní nárok na schválení možnosti využití právě takové územní studie, která by vyhovovala jejím záměrům, neboť je to pořizovatel, který plní roli garanta, že územní studie bude odpovídat všem požadavkům kladeným na ni zadáním i právní úpravou. Stavební zákon dokonce ani nedává žádnému subjektu procesní nástroj (žádost), na základě kterého by bylo zahájeno pořizování územní studie, hovoří pouze o podnětu. Podle žalovaného tak neexistuje veřejné subjektivní právo žalobkyně na pořizování územní studie, natožpak na schválení možnosti jejího dalšího využití. Žalovaný zde připomíná rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. X, č. X Sb. NSS, podle nějž nezačínání určitého správního řízení, jež má být vedeno z moci úřední, nemůže být nezákonným zásahem. Také pořizování územní studie se děje z moci úřední a tento postup není v dispozici žádné konkrétní osoby, které by v souvislosti s ním bylo možné poskytnout soudní ochranu.
9. Žalovaný rozporuje i to, že by popisovaný zásah byl zaměřen či v jeho důsledku bylo zasaženo přímo proti žalobkyni. Žalobkyně zjevně usiluje o výstavbu na ploše, pro niž je pořizována územní studie. Mezi schválením možnosti využití územní studie, resp. jejím vložením do evidence územně plánovací činnosti a vlastním zahájením výstavby je však ještě řada dalších kroků (posouzení vlivů záměru, získání územního rozhodnutí a stavebního povolení), pro něž není obsah územní studie závazný, takže ani v případě zaevidování územní studie předkládané žalobkyní není jisté, že např. závěr územního řízení nebude odlišný. Podle žalovaného zde tak chybí bezprostřední provázanost mezi úkonem žalovaného a právní sférou žalobkyně.
10. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by byl nečinný v tom smyslu, že by opomněl v souvislosti s územní studií konat. Žalovaný na všechna podání žalobkyně směřující vůči němu jako orgánu vykonávajícímu přenesenou působnost (podněty či stížnosti) v zákonem určených lhůtách reagoval a žalobkyně dříve ani zákonem předpokládaným způsobem žalovanému nečinnost nevytýkala. Pokud se pak žalobkyně obracela na město i v oblasti samostatné působnosti, k tomu žalovanému nepřísluší se vyjadřovat. I nadřízený krajský úřad potvrdil, že právní úprava nestanoví rozsah, v jakém je žalovaný jako pořizovatel povinen konzultovat se zpracovatelem územní studie (jímž může být podle § 158 odst. 1 stavebního zákona pouze odborník – autorizovaná osoba) a ani pořizovateli nedává žádný nástroj, jak autoritativně odstranit nesoulad územní studie s požadavky na ni kladenými. Výhrady žalobce tak postrádají zákonnou oporu. Jedinou příležitostí k identifikaci těchto nedostatků byl právě okamžik schvalování možnosti dalšího využití územní studie, a proto nelze hovořit o překvapivém postupu, jestliže žalovaný v rámci své úřední činnosti právě takto postupoval a odpovídajícím způsobem to odůvodnil. I když se žalobkyně dovolává na podporu žaloby sdělení krajského úřadu, žalovaný poukazuje na to, že krajský úřad v něm shledal, že územní studie byla zpracována v rozporu s územně plánovací dokumentací, aniž by

přitom měl výhrady vůči obsahu zadání, současně se shodoval i s právním hodnocením procesu pořizování územní studie zastávaným žalovaným a na závěr konstatoval, že nedošlo k porušení ustanovení stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů ani opatření obecné povahy. Pokud byl žalovanému vytknut nesprávný závěr, že proces pořizování územní studie byl uzavřen, nejedná se o názor zastávaný žalovaným, ale jen o jeho neobratnou formulaci. Takto došlo sdělením ze dne 27. 2. 2017 k uzavření procesu jen ve vztahu k původnímu zadání a předložené územní studii, žalovaný však další kroky k pořízení zákonným požadavkům vyhovující územní studie vyžadované územním plánem, o čemž svědčí vypracování a zveřejnění nového zadání územní studie.

11. Možnost vytvoření nového zadání přitom krajský úřad podle žalovaného výslovně nepopřel, jen zmiňoval možnou dohodu mezi pořizovatelem a zpracovatelem, pro což však podle žalovaného chybí zákonná opora. Pokud jde o důvody zvoleného postupu, žalovaný odkazuje na sdělení založená ve správním spise, která obsahují podrobnou argumentaci. Žalovaný přitom nemá za to, že by nepostupoval v souladu se zásadou rychlosti, neboť jeho úkony vycházejí z platné právní úpravy a pohybují se v harmonogramu daném územním plánem. Pořizování územní studie je úředním postupem, kterého se jiné osoby s právem jej vlastní vůlí ovlivňovat neúčastní. Žalovaný tak nemůže přijmout výhrady žalobkyně, že s ní nebylo cokoli konzultováno. Žalobkyně ani nespecifikuje, jak měla být dotčena její legitimní očekávání či jaká práva údajně nabyta v dobré víře, žalovaný nicméně odmítá, že by existovalo jakékoliv legitimní očekávání, že bude schválena možnost využití studie, jejíž obsah žalobkyni vyhovuje. Výtky na nedodržení požadavků kladených na územní studii pak nutně musí směřovat vůči jejímu zpracovateli, který je autorizovanou osobou, a nikoliv vůči žalovanému. Zmiňuje-li žalobkyně zásadu smírného řešení rozporů, žalovaný má za to, že jistě nesměřuje na případy, kdy subjekt stojící zcela mimo rámec úředního postupu preferuje řešení kolidující se zákonnými požadavky. Žalovaný tedy nepovažuje svůj postup za nezákonný a nemá za to, že by jeho postup zasáhl do ústavně garantovaných (ale nijak nespecifikovaných) práv žalobkyně. Dále pak žalovaný kritizoval původní žalobní petit, jehož nedostatky v reakci na to však žalobkyně v replice opravila.
12. Žalovaný tudíž navrhl zamítnutí žaloby a současně uplatnil požadavek na náhradu nákladů soudního řízení s tím, že právní otázky v tomto řízení svou komplexností a obtížností přesahují rámec běžné agendy zabezpečované žalovaným, což odůvodňovalo přijetí advokátního zastoupení.
13. Žalobkyně v replice namítla, že postup žalovaného od roku 2016 vytváří bezvýhodnou situaci, v níž je proces pořizování územní studie *de facto* po rok a půl zneužíván jako stavební uzávěra vůči jejím pozemkům. Žalobkyně trvá na tom, že postup žalovaného vůči ní je trvajícím zásahem, který byl zažalován včas. Žalobkyně poukazuje na judikaturu rozlišující zásahy jednorázové, opakující se a trvalý a konstatuje, že zásah žalovaného nespočívá pouze ve vydání sdělení ze dne 27. 2. 2017, ale v řadě kroků, které tomuto sdělení předcházely i jej následovaly, přičemž intenzita nezákonného zásahu žalovaného postupně narůstala. Jedná se tedy o zásah trvalý, který započal na konci roku 2016, kdy (zprv) vznikl zásadní problém v komunikaci mezi zadavatelem územní studie (městem a žalobkyní), žalovaným jako pořizovatelem a společností Z. jako jejím zpracovatelem a

žalobkyně se stala „rukojmím“ v důsledku rozdílných požadavků města a žalovaného, které nebylo možné skloubit. Tuto špatnou komunikaci nelze klást k tíži žalobkyni, protože žalovaný byl v souladu se zásadou hospodárnosti a dalšími zásadami činnosti správních orgánů povinen zajistit pořízení územní studie v souladu se zákonem. Zadruhé dne 27. 2. 2017 žalovaný vydal zcela překvapivě a nedůvodně zamítavé sdělení, jímž porušil takřka všechny zásady činnosti správních orgánů (zejména zásadu legitimního očekávání, smírného vyřešení věci a hospodárnosti) a smetl předloženou územní studii zcela ze stolu, i když stavební zákon v ustanoveních § 25 a § 30 odst. 1 zjevně nepředpokládá existenci jediné správné varianty územní studie a žalobkyně byla připravena územní studii upravit podle případných komentářů žalovaného. Žalovaný tím prokazatelně odmítl žalobkyni poskytnout součinnost nezbytnou pro naplnění účelu územní studie.

14. Poté (zatřetí) vydal žalovaný dne 27. 3. 2017 opět zcela překvapivě a nezákonné sdělení, jímž zcela odmítl i aktualizovanou územní studii X, kterou žalobkyně nechala připravit s cílem vyřešit sporné body předchozí verze územní studie, s tím, že z jeho pohledu byl „celý proces ukončen“ a že aktualizovaná územní studie „nemá žádnou právní relevanci“. O evidentním negativním postoji žalovaného k projektu žalobkyně a konfliktním přístupu pak svědčí také email ze dne 22. 3. 2017 vedoucího příslušného odboru žalovaného, který v komunikaci s Ministerstvem pro místní rozvoj zcela otevřeně uváděl, že zamítnutím původní územní studie „považoval celou věc za ukončenou“ a snahy žalobkyně o dohodu na úpravách studie odmítal a považoval za zbytečné, i poskytnutý rozhovor ve zpravodaji města, kde popisoval zánik malých obchodů v centru města v důsledku existence velkého obchodního centra. Není tedy pravdou, že by se žalovaný jen neobratně vyjádřil, protože žalovaný se skutečně nechtěl územní studií zabývat, nechtěl jednat ani o její případné úpravě a chtěl tím zamezit celému stavebnímu projektu žalobkyně na jejích pozemcích. Následně (začtvrté) ve vyrozumění ze dne 12. 7. 2017 žalovaný uvedl, že na případné vypracování územní studie má čas až do roku 2021, odmítl snahu žalobkyně o reflexi věcných námitek k územní studii a konstatoval, že připravil nové odlišné zadání k vypracování jiné územní studie, ačkoliv zákon takový krok neupravuje, resp. nepředpokládá a takový postup odmítl ve svém sdělení ze dne 3. 8. 2017 i krajský úřad. Zapáté pak tento nezákonný zásah trvá i nadále, neboť žalovaný zřejmě nechává vypracovat novou územní studii (jejíž realizace může trvat až do roku 2021) bez ohledu na žalobkyni jako majitelku dotčených pozemků a původní studii ignoruje, takže náklady jejího zpracování vyšly nazmar.
15. Pokud jde o nezákonnost namítaného zásahu, žalobkyně opakuje, že žalovaný má povinnost dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů a že nemůže jít k její tíži, pokud samospráva a státní správa ve městě přijímají konfliktní stanoviska. Pořizovatel sice nemusí schválit možnost využití jakékoliv územní studie, nesmí však jednat svévolně. Žalobkyně proto má právo, aby byla schválena studie, která splňuje požadavky, jež jsou na ni kladeny, a žalovaný musí jednat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, věci byly vyřízeny bez zbytečných nákladů, byla šetřena práva nabytá v dobré víře a dotčeným osobám byla zachována možnost uplatňovat jejich práva. Pokud proto první studie měla určité nedostatky, byl žalovaný povinen se ve spolupráci se žalobkyní s nimi konstruktivně vypořádat. Žalovaný nemůže mít neomezenou pravomoc zdržovat a vyžadovat nové a nové

územní studie třeba až do roku 2021, neboť by se jednalo o svévoli, kterou by byla přímo zasažena práva žalobkyně. Nelze totiž uměle rozdělovat uskutečnění stavebního záměru žalobkyně na jednotlivé fáze a účelově popírat dotčení žalobkyně. Je zjevné, že zdržení celého procesu výstavby přímo zasahuje do právní sféry žalobkyně v oblasti jednání s financujícími bankami, subdodavateli a obchodními partnery a v oblasti její reputace. Fakt, že je proces pořizování územní studie v právních předpisech upraven jen obecně, podle žalobkyně klade na žalovaného zvýšený požadavek na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů a nelze se smířit s tím, že absence podrobné úpravy bude využita k její tíži s tím, že žalovaný její podněty zodpoví pouze formálně a někdy vlastně ani reagovat nemusí, když to zákon nestanoví.

16. Soud se nejprve zabýval tím, zda je žaloba přípustná. V tomto směru přitom vyšel z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. X, který sjednotil nejednotnou praxi správních soudů v oblasti posuzování přípustnosti zásahových žalob. Přitom konstatoval, že nejprve je třeba zkoumat, zda v žalobě označené jednání může být vůbec nezákonným zásahem ve smyslu soudního řádu správního. Takové posouzení přitom musí být opřeno o objektivní posouzení rozhodných skutečností a nikoliv jen na jejich subjektivním vnímání a popisu ze strany žalobce. *„Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání uskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotýcném jednání). (...) 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. (...) Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, uskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“*
17. Následně je třeba v případě žalob směřujících proti dosud neukončeným zásahům (tzv. zápůrčích žalob) posoudit, zda žalobce ještě před podáním žaloby využil ve smyslu § 85 s. ř. s. jiných právních prostředků ochrany. *„Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.“* Teprve poté je třeba posoudit včasnost žaloby. Rozšířený senát přitom dal najevo, že považuje koncepci trvajících zásahů pro účely běhu žalobních lhůt za nadále neudržitelnou a že při identifikaci konkrétního nezákonného zásahu je třeba rozlišovat samotné jednání (předmět zásahové žaloby) od jeho následku, který je s jednáním spojen příčinnou souvislostí (viz odst. 76-77). *„Posuzování včasnosti zápůrčí žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto řádný postup žalobci nesmí být na újmu, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky*

ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.“ Rozšířený senát se přitom ztotožnil s dosavadní judikaturou správních soudů, která za povinný prostředek ochrany označuje např. opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, stejně jako se závěrem, že není třeba vyčerpat kupříkladu stížnost podle § 175 správního řádu. Obecně pak rozšířený senát konstatoval, že počátek dvouleté objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby je dán tím, „odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku pak počíná běh dvouleté objektivní lhůty. A to i přesto, že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu (např. bude-li prováděna daňová kontrola u prekludované daně, bude žalobce pociťovat účinky tohoto nezákonného zásahu již od počátku, a přesto lhůty k podání zásahové žaloby počínají běžet, bez ohledu na to, jestli tato kontrola bude probíhat třeba rok; podobně u nezákonného zadržování dokumentů počíná objektivní lhůta běžet od okamžiku, kdy byly dokumenty nezákonně zadrženy). (...) Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná.“

18. Nejprve tedy soud zkoumal, zda žalobkyně dostatečně jednoznačně identifikovala skutkové okolnosti, v nichž spatřuje žalovaný nezákonný zásah. Na rozdíl od prvotní žaloby, v replice (datované již po vydání shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu) v reakci na vyjádření žalovaného žalobkyně i bez nutnosti poučení ze strany soudu napadaný zásah po objektivní stránce identifikovala detailně v pěti bodech. Prvním namítaným bodem popisovaného zásahu žalovaného má být uplatňování rozporných požadavků na územní studii oproti požadavkům vznášeným městem v samostatné působnosti, k němuž mělo dojít na konci roku 2016. Dalším prvkem tvrzeného zásahu má být vydání sdělení ze dne 27. 2. 2017, jímž žalovaný žalobkyni sděloval, že prověřil navržené řešení v předložené územní studii, avšak neschválil možnost jejího využití z konkrétně popsanych důvodů. Třetím bodem „trvajícího zásahu“ má být další sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2017, jímž žalovaný v reakci na předložení aktualizované územní studie X žalobkyni sdělil, že proces považuje za ukončený neschválením původně předložené územní studie sdělením ze dne 27. 2. 2017 s tím, že jako pořizovatel neuplatnil nový požadavek na zpracování územní studie nebo její přepracování. Čtvrtou částí tvrzeného nezákonného zásahu má být dále vyrozměnění žalovaného ze dne 12. 7. 2017, jímž žalovaný označil stížnost žalobkyně podanou podle § 175 správního řádu proti dle jejího přesvědčení obstrukčnímu postupu žalovaného za nedůvodnou a v jehož odůvodnění poznamenal, že plně respektuje lhůtu pro pořízení územní studie (odpovídající všem požadavkům) vymezenou územním plánem města do roku 2021, a proto (s ohledem na opakované selhání zpracovatele územní studie, která ani po aktualizaci podle žalovaného nerespektuje požadavky vyplývající z úkolů územního plánování) vyhotovil nové zadání územní studie. Jako poslední pátý prvek zásahu pak žalobkyně poukazuje na trvající stav, kdy žalovaný původní územní studii ignoruje,

znemožňuje tak její úpravu a bez ohledu na žalobkyni pořizuje územní studii novou.

19. K takto identifikovaným prvkům tvrzeného zásahu soud uvádí, že se z objektivního hlediska nemůže jednat o zásah jediný, ale nejde ani o pět samostatných zásahů. První popisovaný bod představuje pouze dílčí prvek postupu žalovaného, který se navenek vůči žalobkyni materializoval až vydáním sdělení ze dne 27. 2. 2017, jímž právě tyto své odlišné požadavky na obsah a podobu územní studie oproti požadavkům objednatelů žalovaný prosadil. Následné chování žalovaného, který na svých požadavcích nadále trvá, pak je zjevným následkem, který je v příčinné souvislosti s názorem prezentovaným právě ve sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017. Potud lze tedy objektivně uvažovat o jednorázovém zásahu v podobě sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017, jehož následky trvají až dosud.
20. Na takto popsany zásah nicméně upravený žalobní petit nedopadá, neboť tím žalobkyně brojí až proti neschválení upravené územní studie X a návrhu na její vložení do evidence územně plánovací činnosti. Tomuto zásahu odpovídá třetí bod údajného „trvajícího“ zásahu v podobě sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2017. Pokud jde o bod čtvrtý (vyrozumění o nevyhovění stížnosti žalobkyně) a pátý (nezájem o možné úpravy územní studie X a kroky k pořízení úplně nové územní studie), tyto kroky je třeba z objektivního hlediska považovat za následky závěru, s nímž byla žalobkyně seznámena právě ve sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2017, popř. již ze dne 27. 2. 2017. Žalobkyni problematizované kroky žalovaného totiž plně pramení z požadavků na územní studii, jež žalovaný vymezil již ve sdělení ze dne 27. 2. 2017 (nesoulad územní studie s územním plánem města, dílčí nesoulad se zadáním, nedostatečné zohlednění urbanistických vazeb na okolní území a nedoložení souhlasných stanovisek dotčených orgánů) a na nichž trvá i nadále, a ze závěru žalovaného prezentovaného žalobkyni ve sdělení ze dne 27. 3. 2017, že pořizovatelem je on a že o vypracování nové či aktualizované studie nestál. Ve vyrozumění o nevyhovění stížnosti je pouze doplněna informace, že ani aktualizovaná územní studie z hlediska výtek ve sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017 neobstála a že proto se žalovaný rozhodl pro zadání nové územní studie, jestliže dosavadní zhotovitel studie není schopen jejího kvalitního zpracování, což však pouze rozvíjí (umírňuje) argumenty žalovaného, aniž by tím bylo nově zasahováno do právní sféry žalobce. Sdělením záměru žalovaného nikoliv zcela ukončit proces pořizování územní studie, jak by se mohlo jevit z jeho sdělení ze dne 27. 3. 2017, ale pořídit jinou územní studii na základě nového zadání, pouze žalovaný omezil rozsah následků, které ze sdělení ze dne 27. 3. 2017 pro žalobkyni plynuly. Lze tedy shrnout, že v popsáném jednání žalovaného lze objektivně spatřovat pouze dva jednorázové zásahy, a to v podobě sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017 a ze dne 27. 3. 2017, jejichž (společné) následky v různé míře trvají.
21. Z hlediska těchto zásahů nelze *a priori* bezpečně vyloučit, že by nemohlo jít o nezákonné zásahy veřejné moci. Jednání, jež žalobkyně popisuje, uskutečnil ve všech případech a prvcích žalovaný jakožto orgán územního plánování, proto nelze uzavřít, že by se nejednalo o úkony přičitatelné veřejné správě. Pouze pokud by žalobkyně trvala na původních formulacích v žalobě (jež však v replice upravila), bylo by nutné ji upozornit na rozdíl mezi samostatnou působností města, v rámci

níž byla uzavřena smlouva o dílo na zpracování územní studie zpracovatelem, v níž na straně zadavatelů na základě vzájemné dohody vystupovala žalobkyně s městem, a mezi přenesenou působností města, v níž vystupuje žalovaný jako pořizovatel územní studie. Případné neshody mezi objednateli studie (žalobkyní a městem) je třeba řešit v souladu s jejich vzájemnou dohodou, na základě níž se společně rozhodli objednat vypracování územní studie, přičemž tento vztah je ryze vztahem soukromoprávním, do nějž soudy ve správním soudnictví nemohou ingerovat. Pokud tedy žalobkyně původně vytýkala svému spoluobjednateli (městu zastoupenému starostou), že nereagoval na její písemnosti, tato „nečinnost“ by veřejné správě přičitatelná nebyla a žaloba směřující proti ní by byla nepřipustná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak však plyne z upraveného petitu zásahové žaloby, tyto skutečnosti již základem podané žaloby nejsou. V obdobném směru by pak bylo možné vznést i výhradu k prvnímu bodu zásahové žaloby, který poukazuje na neshodu mezi požadavky města v samostatné a v přenesené působnosti (ten se však přímo v petitu také neprojevuje). Požadavky uplatňované městem jako spoluobjednatel územní studie (samostatná působnost) správnímu soudu nepřísluší hodnotit, soud se proto zaměřuje pouze na posouzení požadavků uplatňovaných žalovaným z pozice úřadu územního plánování (a to ve sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017) s tím, že jim žalobkyně vytýká jejich rozpornost s požadavky města v samostatné působnosti.

22. Žalobkyně sice brojí proti vymezeným zásahům formou zápůřčí žaloby, nicméně z předchozího odůvodnění vyplývá, že popisovaný zásah má povahu dvou jednorázových (ukončených) zásahů s přetrvávajícími důsledky, soud by tudíž mohl vyhovět pouze té části žalobního petitu, která požaduje deklarování nezákonnosti takového zásahu. Proto je nadbytečné se zabývat otázkou vyčerpání prostředků, jež měla žalobkyně na svou ochranu v řízení před správním orgánem.
23. Za tohoto stavu se tedy soud mohl začít zabývat otázkou včasnosti podané žaloby, přičemž musel dát za pravdu žalovanému, že žaloba je opožděná. Je třeba připomenout, že žalobkyně žalobu podala teprve dne 7. 11. 2017 (přičemž do konečné podoby byl žalobní petit upraven až 16. 1. 2018). Shora identifikované zásahy se však odehrály sděleními žalovaného ze dne 27. 2. a 27. 3. 2017. Předložený správní spis neobsahuje doklady o doručení těchto sdělení žalobkyni, na první sdělení však žalobkyně zjevně reagovala již dne 9. 3. 2017 předáním aktualizované územní studie, a navíc ve stížnosti žalobkyně na postup žalovaného ze dne 12. 4. 2017 sama žalobkyně uvedla, že sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2017 jí bylo doručeno ještě téhož dne. Stížností ze dne 12. 4. 2017 žalobkyně současně reagovala i na obsah sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2017. Je tedy zjevné, že žalobkyně o tom, že žalovaný neschválil využití původní ani aktualizované územní studie, věděla již ve dnech 27. 2. 2017 a 12. 4. 2017. Dvouměsíční žalobní lhůta tak žalobkyni uplynula ve čtvrtek dne 27. 4. 2017 a v pondělí dne 12. 6. 2017. I kdyby soud hodlal jako samostatný zásah hodnotit skutečnost, že žalovaný přistoupil k zadání nové územní studie bez ohledu na územní studii objednanou žalobkyní, o tomto postupu žalovaného se žalobkyně dozvěděla z vyrozumění ze dne 12. 7. 2017, jehož byla adresátem, tedy opět s více než dvouměsíčním předstihem před podáním žaloby. Pokud žalobkyně v dané věci podávala stížnost podle § 175 správního řádu, nejedná se o opravný prostředek, který by byla povinna využít a který by mohl mít vliv na počátek běhu žalobní lhůty. Lze tedy shrnout, že žaloba

proti popsanému nezákonnému zásahu je v obou (všech) jeho částech opožděná. Proto ji soud postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 1 větou první s. ř. s. odmítl.

24. Pouze pro úplnost soud považuje za potřebné poukázat i na starší judikaturu NSS představovanou rozsudkem ze dne 13. 1. 2016, č. j. X, která musela žalobkyni vést k závěru o opožděnosti jí podané žaloby již před vydáním rozsudku rozšířeného senátu NSS. Její situace v případě dvou sdělení žalovaného ze dne 27. 2. a 27. 3. 2017, že neschvaluje a nebude se dále zabývat předkládanou územní studií a její aktualizací, je totiž analogická danému případu, kdy bylo žalobcům sděleno, že k jejich podnětu nebude zahajován postup z moci úřední. NSS přitom v takové situaci konstatoval, že takový negativní závěr správního orgánu je svou povahou jednorázový zásah s trvajícím důsledkem a že žalobní lhůta běží od okamžiku, kdy se žalobci s takovým úkonem seznámili. Rozhodnutí o odmítnutí podané žaloby pro opožděnost tak pro žalobkyni nemůže být překvapivé. Totéž pak platí o závěru soudu o tom, že žalobkyně nebyla povinna vyčkávat na rozhodnutí o podané stížnosti podle § 175 správního řádu. To konstatoval NSS již v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. X, publikovaném pod č. X Sb. NSS.
25. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., jež stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
26. Posledním výrokem soud rozhodl ve smyslu § 6a odst. 4 a § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč. Tento poplatek bude žalobkyni vrácen podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve lhůtě 30 dnů od právní moci výroku o vrácení poplatku.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2018

JUDr. Milan Podhrázký, PhD. v. r.
předseda senátu