

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **P. Š.**
proti
žalované: **Správa Krkonošského národního parku**
se sídlem Dobrovského 3, Vrchlabí

za účasti: **Ing. R.H.**
zastoupen Mgr. Jitkou Artico, advokátkou
se sídlem Bělohorská 186/161, Praha 6

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, konkrétně stanoviskem žalované ze dne 16. ledna 2020, č. j. KRNAP 10265/2019,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací z účtu krajského soudu zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

1. Dne 22. 5. 2020 byla zdejšímu soudu doručena žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonný zásah správního orgánu spatřoval žalobce ve stanovisku žalované ze dne 16. ledna 2020, č. j. KRNAP 10265/2019 (dále také jen „Stanovisko“).
2. Žalobce uvedl, že je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. X pro k. ú. X, které sousedí (konkrétně pozemek žalobce p. č. X ve vzdálenosti jen asi 35 m) s plochou č. X, kterou tvoří pozemek p. č. X v k. ú. X. Ten je ve spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení a projednáváný návrh změny územního plánu Špindlerův Mlýn pořizovaný zkráceným způsobem podle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jej navrhuje zařadit do zastavitelné plochy s funkčním využitím BI – bydlení individuální.

3. Uvedený návrh změny územního plánu je dle žalobce v rozporu se zájmy chráněnými zvláštními předpisy regulujícími ochranu životního prostředí včetně ochrany chráněných druhů živočichů a rostlin, ke které zajišťuje veškeré odborné podklady k územní a druhové ochraně všech složek přírody a krajiny žalovaná.
4. Ta jako dotčený orgán státní správy podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), vydala pro účely předmětné změny územního plánu Špindlerův Mlýn Stanovisko, které je stanoviskem kladným, v němž žalovaná se shora uvedenou změnou v zařazení funkční plochy č. X umožňující výstavbu objektu pro bydlení souhlasí.
5. Stanovisko bylo dle žalobce vydáno nezákonným a nepřezkoumatelným způsobem, jeho účinky stále trvají, a proto se žalobce domáhá deklarace jeho nezákonnosti.
6. Žalobce se následně zabýval splněním podmínek pro podání zásahové žaloby.
7. Předně konstatoval, že je podána včas, v zákonem stanovených lhůtách, neboť kopii Stanoviska obdržel dne 15. 4. 2020 v rámci odpovědi na jeho žádost o informace od Města Špindlerův Mlýn.
8. Stanoviskem bylo přímo dotčeno jeho právo vlastnické a právo na zdravé životní prostředí a jeho ochranu, neboť Stanovisko umožňuje změnu funkčního využití pozemku p. č. X v k. ú. X k zástavbě v místě výskytu chráněných druhů živočichů a v ochranném pásmu KRNAP poblíž hranice 3. Zóny KRNAP, na místě vzdáleném jen 35 m od jeho pozemku.
9. Ochrany nebo nápravy se nemůže domáhat jinými právními prostředky. Stanovisko není správním rozhodnutím, nebylo vydáno ve správním řízení, zkrácený postup pořízení změny územního plánu podle § 55a stavebního zákona jiné právní prostředky ochrany neumožňuje a možnosti obrany podstatně omezuje. Řízení o pořízení změny územního plánu je totiž zahajováno v zásadě až v poslední fázi pořizování změny územního plánu – veřejným projednáním návrhu změny.
10. Stanovisko je třeba dle žalobce považovat za závazný podklad pro změnu územního plánu. Jedná se dle něho o specifický podkladový dokument stavebního práva, který navzdory jeho závaznosti nelze ztotožnit se závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, a nelze tedy proti němu brojit jiným způsobem. Právní předpisy neupravují postup, v jehož rámci může být takové stanovisko dotčeného orgánu posouzeno.
11. Žalobce si je vědom, že podle § 52 stavebního zákona mohou dotčené osoby ve stanovené lhůtě podat proti návrhu změny územního plánu námitky, kterými lze nepochybně brojit i proti stanoviskům dotčených orgánů, které jsou s návrhem změny územního plánu spjaty. S ohledem na zjevnou nezákonnost Stanoviska však považuje za neekonomické, aby Stanovisko bylo možné přezkoumat věcně až po vydání změny územního plánu.
12. V další části žaloby žalobce podrobně rozebral, z jakých důvodů považuje Stanovisko za nezákonné. S ohledem na níže rozvedené závěry však nepovažuje krajský soud za nutné tuto část žaloby v podrobnostech popisovat, protože k přezkumu zákonnosti Stanoviska vůbec nepřistoupil.
13. Žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud deklaroval nezákonnost Stanoviska.

14. Žalovaná podala k žalobě pouze velmi stručné vyjádření, v němž uvedla, že na základě podnětu žalobce zahájila z moci úřední přezkumné řízení ohledně Stanoviska, které vydala dle § 45i zákona o ochraně přírody. Usnesením č. j. KRNAP 04074/2020 poznamenaným do spisu 27. 5. 2020 však toto přezkumné řízení zastavila, neboť vyloučila, že by záměr manželů H. mohl mít samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost Evropsky významné lokality Krkonoše nebo Ptačí oblasti Krkonoše. V průběhu přezkumného řízení tak žádné porušení zákona o ochraně přírody zjištěno nebylo.
15. Osoba zúčastněná na řízení svého práva se ve věci vyjádřit nevyužila.
16. Krajský soud musel žalobu odmítnout z následujících důvodů.
17. Krajský soud předně uvádí, že soudy jsou při projednávání žalob vázány určitou posloupností úvah a kroků ve vztahu k této problematice.
18. S ohledem na skutečnost, že tvrzený nezákonný zásah (Stanovisko) byl v žalobě vymezen naprosto jednoznačně, musel krajský soud nejprve posoudit, zda úkon popsany v žalobě vůbec může být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce nebo jiným okolnostem zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá. Pokud by tomu tak totiž zcela zjevně a nepochybně nebylo, musel by žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož by v takovém případě absentovala podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015-160 ve spojení s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18; všechna rozhodnutí správních soudů citovaná v tomto rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).
19. Pro takový závěr v případě Stanoviska by svědčilo analogické použití již konstantních závěrů správních soudů, které mezi úkony, jež zcela zjevně a nepochybně z povahy věci nezákonným zásahem být nemohou, řadí procesní úkony správního orgánu předcházející rozhodnutí ve věci samé. Správní soudy opakovaně poukazují na to, že extenzivní výklad pojmu zásah by teoreticky umožnil „rozkouskovat“ správní či jiné veřejnoprávní řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl adresát veřejných práv a povinností napadat nespočtem žalob. Takové chápání daného pojmu by bylo iracionální a v podstatě by umožnilo žalobci taková řízení zcela zablokovat (srovnej např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 183/2014-55).
20. V posuzované věci jde o řízení, jehož výsledkem nebude rozhodnutí správního orgánu, ale opatření obecné povahy. Proti němu je ale možno se bránit návrhem dle § 101a a násl. s. ř. s., stejně jako se lze proti rozhodnutí správního orgánu bránit žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Analogie se shora uvedenými judikatorními závěry vztahujícími se ke správnímu řízení, jeho smyslu a účelu, by se tak dle krajského soudu nabízela a obstála.
21. Jako větší problém však krajský soud vnímá analogické srovnání povahy procesních úkonů správních orgánů ve správním či jiném veřejném řízení a stanoviska dotčeného orgánu státní správy, které je podkladem pro výsledné opatření obecné povahy. A je z toho důvodu judikaturou vnímáno jako jiný úkon dle části čtvrté správního řádu.
22. Takové úvahy by však dle krajského soudu překračovaly rámec tohoto rozhodnutí, ale hlavně, byly by z důvodů níže rozvedených zcela nadbytečné.
23. Protože skutečnost, že v žalobě tvrzený úkon nemůže být pojmově (z povahy věci) nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., musí být zjevná a nepochybná, připouští krajský

soud s ohledem na shora uvedené pochybnosti, že Stanovisko z povahy věci nezákonný zásah představovat může.

24. Pro takový případ je dalším krokem v algoritmu úvah soudu posouzení, zda zásahová žaloba je přípustná.
25. Dle § 85 s. ř. s. je totiž žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl zákonný.
26. Krajský soud nemohl přehlédnout, že v projednávané věci se žalobce domáhá pouze toho, aby soud deklaroval nezákonnost tvrzeného zásahu (Stanoviska). Tato skutečnost by zdánlivě nasvědčovala tomu, že ustanovení první věty § 85 s. ř. s. v přezkoumávané věci aplikováno býti nemůže. Tato úvaha však správná není. To, zda žalobce podá deklaratorní zásahovou žalobu nebo zásahovou žalovu zápůřčí (tedy na plnění) totiž není otázkou jeho libovůle.
27. K této problematice se jasně vyslovil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku č. j. 1 Afs 60/2014-48, z něhož krajský soud považuje za vhodné ocitovat následující pasáž:
„[20] Do účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, umožňoval soudní řád správní napadnout žalobou pouze existující zásah, resp. zásah, jehož důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování. Pokud zásah skončil, byl soud povinen řízení o žalobě zastavit (§ 86 s. ř. s.). Domáhal-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný, jednalo se o žalobu nepřipustnou (§ 85 s. ř. s.). Ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. upravující výrok soudu pak s určovací výrokem vůbec nepočítalo (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS).
[21] Citovaná novela zavedla nové oprávnění soudu vydat kromě výroku na plnění (přikazujícího či zakazujícího) též výrok určovací (někdy označovaný jako deklaratorní či akademický), jímž by soud pouze určil, že zásah byl nezákonný. Ustanovení § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. zní následovně: soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Zákonný text může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí: určovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu (srov. sloveso „byl“ v § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s.). Naopak výroku přikazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování).“
28. V posuzované věci sice žalobce podal čistě deklaratorní žalobu, ovšem v žalobě sám uváděl, že nezákonný zásah trvá. S tímto názorem se krajský soud ztotožňuje, vždyť Stanovisko nebylo zrušeno, stále existuje a je podkladovým dokumentem v řízení o změně územního plánu (soud ještě dodává, že nepovažuje v dané věci za podstatné řešit dosti subtilní otázku, zda se jedná o zásah trvající nebo o zásah s trvajícím účinky).
29. Je tedy zřejmé, že žalobní petit neodpovídá druhu tvrzeného zásahu. Žalobce měl správně podat žalobu na plnění.
30. Krajský soud si je vědom, že za této procesní situace, by mělo být jeho povinností na tuto zjištěnou skutečnost stranu žalující upozornit a dát jí možnost uvést žalobní petit do

souladu s druhem tvrzeného zásahu (srovnej závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 440/2019-18, bod [27]).

31. Přesto krajský soud k takové úpravě žalobního petitu nevyzval. Vyšel totiž z předpokladu, že by tak žalobce k výzvě soudu učinil, tedy změnil by žalobní žádání tak, že by se s ohledem na povahu tvrzeného zásahu domáhal plnění dle § 87 odst. 2 s. ř. s.
32. Soud by totiž ani za takového předpokladu nemohl žalobě vyhovět a musel by ji rovněž odmítnout, pouze podle jiného ustanovení, dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřípustnost.
33. Jak už krajský soud uvedl, v případě zásahové žaloby na plnění musí zkoumat, zda žalobce má možnost se proti Stanovisku bránit jinými prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s.
34. A odpověď na tuto otázku zní, že nepochybně ano. Jednak může v rámci řízení o změně územního plánu podat proti návrhu změny územního plánu námitky (§ 52 odst. 2 a 3 a 55b odst. 2 stavebního zákona), v nichž může mimo jiné napadat i jím tvrzenou nezákonnost Stanoviska. O námitkách bude muset zastupitelstvo obce rozhodnout. Jak proti tomuto rozhodnutí o námitkách, tak proti případně přijaté změně územního plánu Špindlerův Mlýn pak bude moci žalobce podat buď žalobu proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. nebo návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. (v řízení o němž je soud k návrhové námitce rovněž povinen se zákonností podkladových stanovisek zabývat – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 224/2018-62). Na tyto jeho možnosti obrany nemá vliv, že řízení o změně územního plánu probíhalo ve zkráceném řízení dle § 55a.
35. Za této situace by výzva k úpravě žalobního petitu byla ze strany soudu pouze zcela formalistickým krokem, nemajícím vliv na výsledek řízení. Krajský soud opakuje, že i kdyby žalobce sladil žalobní petit s druhem tvrzeného zásahu, žaloba by stejně musela být odmítnuta pro nepřípustnost. K žádné procesní újmě na straně žalující v důsledku absence uvedené výzvy soudu k úpravě petitu tedy nedošlo a dojít nemohlo.
36. Ze shora uvedených úvah soudu je tedy zřejmé, že i při variantním posouzení otázek relevantních pro rozhodnutí o předmětné žalobě, soud s ohledem na charakter tvrzeného zásahu (Stanovisko) vždy dospěl k závěru, že žalobu je namístě odmítnout. Neprojednával tak věc samu, a proto mohl rozhodnout bez jednání (§ 49 odst. 1, věta první s. ř. s. *a contrario*).
37. Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud s odkazem na ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
38. Rovněž osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože pro to nebyly splněny podmínky vymezené v § 60 odst. 5 s. ř. s.
39. Krajský soud taktéž rozhodl o vrácení soudního poplatku uhrazeného žalobcem a to v plné výši. Vychází přitom z § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním odmítnut.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 1. března 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu