

Usnesení

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **R. N.**
zastoupen advokátkou Mgr. Evou Lachmannovou, LL.M.
sídlem Slavětínská 1146/39, 190 14 Praha 9 - Klánovice

proti
žalovanému: **Statutární město Hradec Králové**
sídlem Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové

o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v bodech III. a IV. usnesení zastupitelstva žalovaného ze dne 31. 5. 2021, č. ZM/2021/1203,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se po právní moci tohoto usnesení vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 30. 7. 2021 domáhal toho, aby krajský soud přikázal žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem spočívajícím v přijetí bodů III. a IV. usnesení zastupitelstva žalovaného ze dne 31. 5. 2021, č. ZM/2021/1203, a to tak, že ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozhodnutí soudu zastupitelstvo žalovaného přijme usnesení, jímž body III. a IV. usnesení ze dne 31. 5. 2021, č. ZM/2021/1203, revokuje.

Obsah žaloby

2. Žalobce nejprve obecněji uvedl, že zastupitelstvo žalovaného změnilo původní pokyn a vyzvalo pořizovatele územního plánu, aby zónu, v níž se nachází žalobcův pozemek, vyřadilo z ploch pro bydlení. Územní plán má být dle usnesení zastupitelstva zpracován v rozporu s pokynem, který zastupitelstvo dříve přijalo. Dle přesvědčení žalobce jsou tedy žalobou napadené výroky usnesení zastupitelstva žalovaného způsobilé být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
3. Body III. a IV. usnesení zastupitelstva přitom představují úkon správního orgánu, který je přímo způsobilý zasáhnout do práv jednotlivců, konkrétně vlastníků pozemků v

dotčeném území, mezi něž žalobce patří. Zastupitelstvo totiž usnesením přímo zasáhlo do pořízení územního plánu, a to způsobem, který odporuje pokynům pro jeho zpracování. Vlastníci dotčených pozemků tak čelí situaci, kdy byl proces pořízení územního plánu fakticky ovlivněn mimozákonným postupem, v jehož důsledku mohou být dotčené pozemky vyřazeny z ploch pro bydlení, a tím může dojít k významnému poklesu jejich hodnoty.

4. Žalobou napadené usnesení zastupitelstva žalovaného nelze označit ani za dílčí procesní úkon v řízení o vydání územního plánu, proti němuž by samostatná procesní obrana byla vyloučena. Zastupitelstvo žalovaného totiž v tomto případě zcela vybočilo ze zákonného procesu a přisvojilo si pravomoc, kterou nemá. Usnesení tedy nebylo vydáno v rámci některé z procesních fází předvídaných stavebním zákonem, a nelze je tak pod řízení o vydání územního plánu vůbec podřadit. Jedná se o externí a zákonem nepředpokládaný zásah orgánu územního samosprávného celku do postupu pořizovatele územního plánu, proti němuž není dle názoru žalobce jiné procesní obrany než záporní zásahové žaloby.
5. Žalobce připomněl, že je třeba mu umožnit přímou a bezprostřední obranu proti zásahu správního orgánu do jeho majetkové sféry, jinak by došlo k porušení jeho práva vlastnit majetek a práva na účinný opravný prostředek, která jsou garantována čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k této úmluvě. Právě takovéto přímé a bezprostřední právní ochrany se žalobce domáhá nyní podanou žalobou. Z hlediska přimosti ochrany práv žalobce a ostatně ani z hlediska efektivit soudního přezkumu by nebylo vhodné, aby byl žalobce nucen nejprve vyčkat definitivního vydání územního plánu, a následně navrhopvat jeho zrušení pouze z důvodu mimoprocesního zásahu, k němuž přistoupilo zastupitelstvo žalovaného.
6. Pro úplnost žalobce konstatuje, že žaloba je přípustná i z hlediska požadavku § 85 s. ř. s na vyčerpání všech jiných právních prostředků nápravy, neboť v daném případě žalobce žádné takové prostředky k dispozici neměl.
7. Žalobce je vlastníkem pozemku parc. č. XA, který v současné době není dle platného územního plánu zastavitelný. V roce 2010 žalovaný vyhlásil mezinárodní urbanistickou soutěž na návrh nového územního plánu města Hradec Králové, v níž zvítězil soutěžní návrh autorského sdružení T. V. Architects s.r.o. a doc. Ing. arch. P. K.. Tento soutěžní návrh lokalitu Svinary, v níž se nachází i žalobcův pozemek, zařadil do plochy pro bydlení.
8. Zastupitelstvo žalovaného po veřejném projednání konaném v srpnu roku 2011 schválilo zadání, podle kterého měl pořizovatel zpracovat koncept územního plánu, a to v souladu s řešením dle soutěžního návrhu. V návaznosti na urbanistický návrh zastupitelstvo žalovaného zadalo vypracování konceptu územního plánu, který se nicméně v obou svých variantách od urbanistického návrhu bezdůvodně odchýlil a velkou většinu území, na němž se nachází žalobcův pozemek, zařadil do plochy R41.22, územní rezerva plochy pro bydlení. Takové řešení by znamenalo, že by ani podle nového územního plánu nebylo dané územní zastavitelné a bylo by nutno vyčkat na budoucí změnu územního plánu, jíž by došlo k přeměně územní rezervy na aktivní plochu pro bydlení. Jelikož žalobce takové řešení považoval za neodůvodněné a neakceptovatelné, uplatnil proti konceptu námitku. Pořizovatel námitku vyhodnotil jako důvodnou a navrhl zastupitelstvu přijetí pokynu pro zpracování návrhu územního plánu, dle něž by bylo

vyhověno původnímu urbanistickému soutěžnímu návrhu a dotčené území by bylo klasifikováno jako plocha pro bydlení. V souladu s tímto pokynem byl žalobcův pozemek v návrhu územního plánu zařazen do plochy Z41.17 – plochy pro bydlení.

9. V návaznosti na uvedený vývoj vzniklo žalobci legitimní očekávání, že jeho pozemek skutečně bude v novém územním plánu vymezen v rámci plochy pro bydlení, a bude tedy zastavitelný. Proti návrhu územního plánu byly podány námítky vlastníků některých okolních nemovitostí, v nichž je v obecné rovině zpochybňována vhodnost zastavitelnosti daného území. Žalobce konstatuje, že mu Magistrát města Hradec Králové dlouhodobě odmítá poskytnout plné znění podaných námitek a identifikaci jejich podatelů, a to s odkazem na ochranu osobních údajů. Žalobce s tímto postupem magistrátu města nesouhlasí a uplatnil proti němu procesní obranu, nicméně v současné době může ohledně identity podaných námitek vycházet pouze z domněnky, že byly podány osobami spojenými s Komisí místní samosprávy Svinary. Komise místní samosprávy Svinary se totiž mimo jiné dne 22. 6. 2020 (tj. více než 4 roky po veřejném projednání konceptu) v tomto smyslu mimoprocením způsobem obrátila na zastupitelstvo Hradce Králové. Podstatné pro nynější žalobu nicméně je, že pořizovatel územního plánu (magistrát města) dosud nedospěl k závěru, že by tyto uplatněné námítky byly důvodné a že by měl být návrh územního plánu změněn.
10. Zastupitelstvo žalovaného se i přesto rozhodlo, že z vlastní iniciativy a mimo své pravomoci posoudí možnost změny pokynu č. 371, na jehož základě byl návrh územního plánu vypracován. Zastupitelstvo žalovaného však nemá pravomoc svévolně měnit přijaté pokyny ke zpracování územního plánu.
11. Žalobce tedy shrnul, že usnesení zastupitelstva žalovaného přímo a v rozporu se zákonem zasahuje do procesu zpracování územního plánu, a to způsobem, který významně dopadá do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků, konkrétně jejich práva nakládat s předmětem svého vlastnictví podle vlastní vůle za účelem jeho ekonomicky nejvýhodnějšího využití. Postup zastupitelstva také může zmařit legitimní očekávání žalobce jako vlastníka jednoho z dotčených pozemků, že aktuální návrh územního plánu bude případně měněn výhradně zákonem předvídaným způsobem.
12. Nezákonnost usnesení spočívá především ve skutečnosti, že zastupitelstvo žalovaného zasáhlo do procesu pořízení územního plánu, aniž by k tomu mělo zákonem stanovenou pravomoc. Již z tohoto důvodu by mělo být žalobě vyhověno. I kdyby nicméně soud dospěl k závěru, že zastupitelstvo žalovaného mělo v obecné rovině pravomoc k revokaci pokynu daného pro zpracování územního plánu, bylo by nutné konstatovat, že v tomto případě zastupitelstvo postupovalo svévolně a nepřezkoumatelně. Žalobce dále na stranách 9 a 10 žaloby popisuje – v návaznosti na proces přijímání územního plánu upravený ve stavebním zákoně, proč se domnívá, že žalovaný neměl k výše uvedenému postupu a vydání usnesení, které žalobce napadá zásahovou žalobou, dostatek pravomoci, potažmo, proč je toto nepřezkoumatelné.

Vyjádření žalovaného

13. K výše uvedené žalobě se vyjádřil rovněž žalovaný, ten opětovně popsal průběh pořizování územního plánu. Uvedl, že zadání Územního plánu Hradce Králové bylo schváleno usnesením zastupitelstva žalovaného č. ZM/2011/504 ze dne 25. 10. 2011. V konceptu Územního plánu Hradce Králové z roku 2012 se pozemek parc. č. XA ve

vlastnictví žalobce nacházel v plochách územních rezerv R41.22 (B). Ke konceptu Územního plánu Hradce Králové byly uplatněny námitky požadující změnu územní rezervy na plochu zastavitelnou a nebo její rozšíření. Usnesením zastupitelstva žalovaného ze dne 24. 6. 2014 č. ZM/2014/1993 byly schváleny pokyny pro zpracování návrhu Územního plánu Hradec Králové. Plochy označených v konceptu územního plánu jako R41.22, R41.24 a přilehlého území se týkal pokyn č. 371, který stanovil následující: „*Celé území vymezené podél ul. K Borku, Větrná a Stříbrná přeřesit – změnit územní rezervy R.41.22 a R41.24 na zastavitelné plochy, prověřit možnost využití ploch Z41.25 a Z41.27 pro bydlení, stanovit podmínku pro rozhodování v území pořízení územní studie včetně stanovení etapizace. V etapizaci je nezbytné novou výstavbu podmínit zkapacitněním ul. K Borku a ulice Stříbrná.*“ V návrhu Územního plánu Hradce Králové z roku 2016 se výše uvedený pozemek ve vlastnictví žalobce nacházel v zastavitelné ploše Z41.17 B – plochy bydlení s tím, že byly pro plochu stanoveny podmínky etapizace a podmínka pořízení územní studie.

14. Následně zastupitelstvo žalovaného usnesením č. ZM/2021/1203 ze dne 31. 5. 2021 rozhodlo, že nepovažuje zastavitelnou plochu Z41.17 B – plochy bydlení vymezenou v návrhu Územního plánu Hradce Králové za přiměřenou pro dané území, že žádá pořizovatele územního plánu prostřednictvím určeného zastupitele o úpravu návrhu Územního plánu Hradce Králové do podoby, která byla obsažena v konceptu Územního plánu Hradce Králové, a že souhlasí, aby návrh Územního plánu Hradce Králové byl upraven do podoby, která bude v souladu s pokynem č. 371. Dle názoru žalovaného je výše uvedený postup v souladu se zákonem, neboť pořizování územního plánu je dynamickým procesem trvajícím řadu let.
15. K žalobě jako takové žalovaný uvedl, že navrhuje její odmítnutí, a to pro nepřípustnost. Odkázal v této souvislosti na dikci § 85 s. ř. s. V daném případě žalobce žalobou napadá dílčí postup v procesu přijímání územního plánu. Dle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavením řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), se územní plán vydává formou opatření obecné povahy dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V s. ř. s. je potom speciálně upraveno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.
16. Pokud tedy dojde k nesprávnému postupu v rámci procesu pořizování územního plánu, lze se domáhat žalobou ve správním soudnictví zrušení územního plánu nebo jeho části po vydání daného opatření obecné povahy a nelze se domáhat zrušení dílčího postupu. S ohledem na vše výše uvedené se tedy žalovaný domnívá, že žaloba je nepřípustná a mělo by dojít k jejímu odmítnutí.

Právní hodnocení krajského soudu

17. Pokud jde o samotné právní hodnocení věci, krajský soud předesílá, že pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnit pětici kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším slova smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jediná podmínka z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65).

18. Krajský soud se zabýval výše specifikovanou podmínkou uvedenou pod č. 2 požadující zkrácení na právech žalobce (ve smyslu § 2 s. ř. s.) v důsledku zásahu orgánu veřejné moci, respektive v důsledku aktu, který je takto žalován. Zákon tedy požaduje, aby zásah zkracoval žalobce na jeho právech. Tuto skutečnost postačí tvrdit a dle potřeby i prokazovat, její existence bude *obvykle* posuzována v rámci zhodnocení důvodnosti žaloby – tedy bude rozhodnuta meritorně.
19. Zda žalobou napadený úkon správního orgánu může pojmově vůbec být nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je v zásadě otázkou meritorního rozhodování soudu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247). Výjimkou jsou však případy, kdy je na první pohled zjevné, že o zásah jít nemůže.
20. Původní judikatura nastavená usnesením rozšířeného senátu, jak je uváděno výše, nutila soudy meritorně rozhodovat všechny žaloby, a to i takové, u kterých bylo evidentní, že o zásah jít pojmově vůbec nemůže. Tento závěr rozšířený senát Nejvyššího správního soudu později modifikoval, a umožnil soudu odmítnout žalobu, kterou žalobce jako zásah žaluje jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže (musí však být „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 jinak byla skutková tvrzení žalobce pravdivá). Jako příklad rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. Soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (k tomu viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, body 62 a 63, jakkoliv byl uvedený rozsudek zrušen nálezem II. ÚS 635/18, stalo se tak z jiných důvodů a lze očekávat, že rozšířený senát platnost právě uvedených závěrů i v budoucnu potvrdí).
21. Spíše pro doplnění krajský soud dodává, že nemusí jít o zásah do konkrétního – konkrétně definovaného – veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. Judikatura je v tomto směru benevolentnější a dovodila (byť ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nicméně tyto závěry jsou aplikovatelné na veškerou ochranu, kterou soudy ve správním soudnictví poskytují), že postačí zásah orgánu veřejné moci do právní sféry jednotlivce (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce.
22. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (k tomu srov. rovněž i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, bod 41).
23. Krajský soud však na tomto místě nedospívá k závěru o tom, že by usnesení zastupitelstva žalovaného, kterým byl uložen pokyn ke zpracování návrhu územního

plánu, bylo způsobilé k zásahu do právní sféry žalobce, respektive krajský soud tuto možnost *prima facie* vylučuje. V nyní projednávané věci tvrdí žalobce zásah do své právní sféry v důsledku přijetí usnesení zastupitelstva jako pokynu územního samosprávného celku v rámci procesu pořizování územního plánu. Ono usnesení je projevem vůle územního samosprávného celku, jak si přeje – bez závaznosti pro výsledek v podobě vydaného opatření obecné povahy, územního plánu – uspořádat své území. Toto usnesení vyjadřuje vůli zastupitelstva, respektive tedy vůli onoho územního samosprávného celku, a to bez nároku na to, že po provedení celého procesu směřujícího k přijetí územního plánu, bude tento pokyn (požadavek) bez dalšího zachován a schválen (přijat) do finální podoby územního plánu. Procesní pojistky zákonnosti územního plánu nadto plynou z dikcí § 53 odst. 4 a § 54 odst. 5 stavebního zákona.

24. Vše výše uvedené krajský soud současně konstatuje bez nároku vyjadřovat se věcně k žalobcem popsaným pochybením – procesně vzato – souvisejícím s oním usnesením v rámci procesu pořizování územního plánu (zejména strany 9 a 10 žaloby). Proces vztahující se k přijetí územního plánu i jeho výsledná podoba jsou předmětem přezkumu až následně, a to k návrhu podanému ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s.
25. Krajský soud na tomto místě dospívá i k analogii žalobou napadeného usnesení s procesními rozhodnutími činěnými v průběhu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 9 (respektive části II. a III.) správního řádu. I s ohledem na tento závěr je krajský soud přesvědčen, že nyní projednávaná věc – zejména s ohledem na nemožnost (nezpůsobilost) zásahu do právní sféry žalobce – nemá být řešena meritorně, ale odmítnuta postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak je uvedeno výše (k tomu opětovně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, body 62 a 63). V daném případě se tedy vzhledem k vyloučení možnosti zásahu do právní sféry žalobce usnesením zastupitelstva žalovaného, které závazně a ani s konečnou platností nevymezuje zařazení pozemku do určité funkční plochy, nýbrž pouze zachycuje vůli územního samosprávného celku, jak své území uspořádat, nemůže jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.
26. Spíše nad rámec výše uvedeného se krajský soud kloní rovněž analogicky k závěrům plynoucím z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95, ze kterých plyne, 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. Takovéto chápání by ale nebylo racionální a v podstatě by umožnilo žalobci zablokovat probíhající správní řízení. Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proto nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřující k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.

Závěr a náklady řízení

27. S ohledem na vše výše uvedené nezbylo krajskému soudu než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.
28. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok II.).

29. Podle ustanovení § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Podmínky citovaného ustanovení byly splněny, žalobci se proto vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč (výrok III.).

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.

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.

Hradec Králové 29. listopadu 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu