



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **R. N.**, zast. Mgr. Evou Lachmannovou, LL.M., advokátkou, se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, proti žalovanému: **statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 59/2021 - 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 59/2021 - 63, odmítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného. Nezákonný zásah měl podle žalobce spočívat v bodech III. a IV. usnesení ze dne 31. 5. 2021, č. ZM/2021/1203 (dále jen „předmětné usnesení“), jimiž zastupitelstvo žalovaného zákonem nepředpokládaným postupem zasáhlo do procesu zpracování územního plánu způsobem nepřipustně zasahujícím do vlastnického práva žalobce k jeho pozemku parc. č. 226/1 v katastrálním území Svinary.

[2]V odůvodnění usnesení krajský soud nejprve vyjmenoval pět podmínek vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, jež musí být splněny při podání zásahové žaloby. Dále se zabýval konkrétně druhou z vyjmenovaných podmínek, tj. zkrácení na právech žalobce v důsledku zásahu orgánu veřejné moci. Posuzování této otázky je přitom obvykle součástí

meritorního rozhodování soudu, výjimkou jsou však případy, kdy je na první pohled zjevné, že o zásah podle § 84 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jít nemůže. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, současně vyplývá, že jednotlivé procesní úkony správního orgánu směřující k vydání rozhodnutí zásah do práv účastníka řízení nepředstavují, jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

[3]V posuzovaném případě však krajský soud předmětné usnesení, kterým byl uložen pokyn ke zpracování návrhu územního plánu, za nezákonný zásah neshledal. Představoval totiž projev vůle územního samosprávného celku ohledně budoucího uspořádání jeho území, a to bez závaznosti uvedeného záměru pro výsledek řešení v územním plánu. Jinými slovy zmíněný požadavek územního samosprávného celku nemusí být bez dalšího zachován a přejat do konečné podoby územního plánu. Procesní pojistky zákonnosti procesu přípravy územního plánu pak vyplývají z § 53 odst. 4 a § 54 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Navíc zákonnost procesu přijímání územního plánu je součástí přezkumu zahájeného na základě návrhu podaného podle § 101a a násl. s. ř. s. Nyní posuzovaný případ tak lze analogicky přirovnat k jednotlivým procesním rozhodnutím činěným v průběhu správního řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí a jejichž samostatný přezkum je vyloučen.

[4]Předmětné usnesení současně podle krajského soudu závazně ani s konečnou platností nevymezilo zařazení pozemku žalobce do konkrétní funkční plochy, nýbrž pouze zachytilo vůli územního samosprávného celku ohledně budoucího záměru uspořádání jeho území. Nepředstavuje tak nezákonný zásah definovaný v § 82 s. ř. s. Závěrem krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, podle něhož není žádoucí rozkouskovat správní řízení na jednotlivé procesní úkony, které samy o sobě zpravidla nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[5]Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6]V jejím prvním doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatel nejprve uvedl, že se v posuzovaném případě jedná již o druhý pokus o vyřazení jeho pozemku z ploch pro bydlení, které byly na dotčeném území vymezeny již v minulosti. Poprvé totiž proti jeho nezařazení do ploch pro bydlení úspěšně brojil námitkou již po zveřejnění konceptu územního plánu. Součástí vypořádání této námitky byl závazný pokyn č. 371, kterým bylo pořizovateli územního plánu uloženo pozemek stěžovatele zpracovat do ploch určených pro bydlení. Závazná povaha zásahovou žalobou napadeného usnesení zastupitelstva žalovaného pak vyplývá například již z usnesení ze dne 2. 11. 2020, č. ZN/2020/919. Komise místní samosprávy přitom v zákonné lhůtě žádné připomínky nevznesla a až po čtyřech letech od přijetí závazného pokynu č. 371 navrhla původní řešení podle konceptu územního plánu a jakési „přeschválení“ předmětného závazného pokynu. Následně takto Komise místní samosprávy jednala v součinnosti s developerem, který měl konkurenční stavební záměr. V souvislosti s procesem vymezení konkrétních funkčních ploch obce se pak konal seminář zastupitelů žalovaného, k němuž

pokračování

však stěžovatel nebyl přizván. Pořizovatel územního plánu autoritativní pokyn zastupitelstva žalovaného formulovaný ve zmíněném usnesení ze dne 2. 11. 2020, č. ZN/2020/919, splnil, přičemž předložil návrhy přímo odporující obsahu závazného pokynu č. 371. Popsané politické tlaky tak ohrožují nezávislost a postavení pořizovatele územního plánu, kterému bylo postupem zastupitelstva žalovaného odebráno jeho zákonem vymezené pravomoci jako orgánu státní správy.

[7]Ve druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatel dále namítl, že jeho zásahová žaloba byla podána proti postupu žalovaného, který je pojmově způsobilý být nezákonným zásahem. V této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a zdůraznil, že samotná povaha tvrzeného nezákonného zásahu je až otázkou meritorního posouzení žaloby. Předmětné usnesení pak zcela vybočilo ze zákonné regulace řízení o vydání územního plánu. Aby bylo možné předmětné usnesení posoudit jako dílčí úkon v řízení směřující k vydání územního plánu obce, musela by být příslušná pravomoc k jeho vydání zakotvena v zákoně. K takovému závěru však krajský soud nedospěl. Naopak následně v odstavci 23 odůvodnění napadeného usnesení nepřímou uznal, že k jeho vydání nemělo zastupitelstvo žalovaného pravomoc. Krajský soud si tak protiřečil, pokud předmětné usnesení nejprve označil za formalizovaný procesní úkon v budoucnu přezkoumatelný v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, následně jej však nazval toliko nezávazným projevem vůle územního samosprávného celku.

[8]Stěžovatel dále zdůraznil, že bylo dotčeno jeho právo vlastnit majetek, resp. legitimní očekávání na zhodnocení jeho pozemku zařazeného do plochy určené k bydlení. Takové legitimní očekávání požívá ochrany podle čl. 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a k jeho obraně má být v souladu s čl. 13 Úmluvy zajištěn účinný prostředek ochrany. V této souvislosti odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a Ústavního soudu. Takový prostředek ochrany však krajský soud stěžovateli v posuzovaném případě odepřel.

[9]Co se týče obsahu předmětného usnesení, stěžovatel konstatoval, že jeho účelem nebylo projevit pouze nezávazný názor, jak uvedl krajský soud. V roce 2011 totiž byl na základě předchozí právní úpravy zpracován koncept územního plánu podle § 48 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 6 věty první za středníkem novelizačního zákona č. 350/2012 Sb. mělo zastupitelstvo žalovaného po projednání konceptu pravomoc přijmout na návrh zpracovatele pokyny pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Zastupitelstvo žalovaného následně pokynem č. 371 určilo, že pozemek stěžovatele se měl nacházet v území určeném pro bydlení. Na základě citovaného pokynu pak byl zpracován odpovídající návrh územního plánu. Uvedený postup se však následně zastupitelstvo žalovaného snažilo předmětným usnesením zvrátit, přičemž neodkázalo na jediné zmocňující zákonné ustanovení. Sám krajský soud zřejmě žádné obdobné ustanovení stavebního zákona nenalezl, a proto předmětné ustanovení označil za pouze neformální projev vůle územního samosprávného celku. Z použitých formulací však jasně vyplývá snaha ovlivnit proces tvorby územního plánu. Takový postup neodpovídá zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[10] Stěžovatel zdůraznil, že pořizovatelem územního plánu je Magistrát města Hradec Králové. Zmínil opětovně uspořádání semináře zastupitelů dne 1. 4. 2021 bez jeho účasti a nerespektování právních závěrů odborníků o nezákonnosti výše popsaného postupu zastupitelstva žalovaného, jehož vyústěním je předmětné usnesení. Stěžovatel dále namítl, že v řízení o jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. by již nebylo možné popsaný nezákonný nátlak zastupitelstva žalovaného jakkoli napravit. Pouze včasným rozhodnutím soudu tak lze zajistit účinnou ochranu práv stěžovatele, kdy po vydání územního plánu by již nebylo možné určit, jak by se celý proces jeho pořízení vyvíjel jinak.

[11] Stěžovatel konstatoval, že nezpochybňuje pravomoc zastupitelstva žalovaného zasahovat do procesu přijímání územního plánu v zákonem předvídaných fázích, případně možnost dotčených osob podávat námitky proti navrženému řešení. Zásadní však je, že takové námitky, případně přepracování navrženého územního plánu musí posoudit pořizovatel územního plánu, přičemž v této souvislosti stěžovatel odkázal na § 53 odst. 1 a § 51 odst. 3 stavebního zákona. Jinak řečeno zastupitelstvo žalovaného má pravomoc schválit nový pokyn k přepracování územního plánu pouze tehdy, dospěje-li k závěru o nutnosti jeho přepracování právě pořizovatel, což se v posuzovaném případě nestalo. Stavební zákon zastupitelstvu obce nestanoví žádnou pravomoc z vlastní iniciativy pokyny měnit, respektive až po případném předložení návrhu územního plánu jeho pořizovatelem může takový návrh vrátit s pokyny k úpravě. V posuzovaném případě však předmětný postup zastupitelstvo žalovaného nesplnilo, a proto jej nelze ani označit za součást řízení o pořízení územního plánu. Takový akt je nicotný.

[12] Z odkazu krajského soudu na procesní pojistky zakotvené v § 53 odst. 4 stavebního zákona pak podle stěžovatele vyplývá závěr, že by se předmětným usnesením neměl pořizovatel územního plánu řídit. V takovém případě však není stěžovateli zřejmé, proč zásahovou žalobu neposoudil meritorně. Závěrem stěžovatel zdůraznil, že se podanou zásahovou žalobou nezamýšlí řízení o územním plánu zablokovat či jej nepřípustně rozdělit na jednotlivé dílčí úkony. Naopak se podanou žalobou snaží před samotným vydáním územního plánu zajistit zákonnost postupu jeho vydání. Takový postup je pak bezesporu vhodnější než až následně napadnout samotný územní plán. Ani v minulosti nebrojil samostatnými zásahovými žalobami proti jednotlivým úkonům v řízení o vydání územního plánu, k nimž měly dané správní orgány zákonem stanovenou pravomoc. Podaná zásahová žaloba představuje jedinou účinnou procesní obranu proti nezákonnému zásahu zastupitelstva žalovaného.

[13] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve ztotožnil s právním posouzením věci krajským soudem. Konstatoval, že stěžovatel zásahovou žalobou napadl dílčí postup v procesu pořizování územního plánu, který je současně opatřením obecné povahy přezkoumatelným v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Předmětný dílčí postup tak lze napadat v odkazovaném řízení, nikoli zásahovou žalobou, což je v souladu se zásadou její subsidiarity akcentované v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nadto je zřejmé, že předmětným usnesením nebyl definitivně zařazen pozemek stěžovatele do konkrétní funkční plochy.

pokračování

[15] Dále žalovaný zdůraznil, že vlastníci pozemků nemají právní nárok na jejich zařazení do zastavitelných ploch v obci, a to ani tehdy, byl-li takový pozemek v určité fázi pořizování územního plánu do zastavitelné plochy původně zařazen. Odkázal dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, a uvedl, že proces pořizování územního plánu je dynamický a nepočítá se zachováním určitého *statu quo*. To ostatně odpovídá příslušným ustanovením stavebního zákona. V posuzovaném případě přitom zastupitelstvo žalovaného dospělo k závěru o přílišné velikosti dotčené zastavitelné plochy v návrhu územního plánu, o nepřizpůsobení charakteru území a jeho vybavení nezbytnou infrastrukturou i občanskou vybaveností a o nadměrném dopravním zatížení, což vyplývá z důvodové zprávy a jejích příloh. Dotčené území obce je nedostatečně dopravně napojeno, v důsledku jeho zastavění by nadto došlo k nepříznivým dopadům na životní prostředí a rovnoměrný rozvoj okrajových částí města. Zmíněné změny přitom od schválení závazného pokynu č. 371, na který odkazuje stěžovatel, zásadně ovlivnily aktuální situaci v území.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[17] V replice k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti stěžovatel zopakoval, že zásahovou žalobou brojí proti mimoprocesnímu postupu zastupitelstva žalovaného, které k přijetí předmětného usnesení postrádalo jakékoli zákonné zmocnění. Tím porušilo princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, v důsledku čehož je analogicky jako v případě ochrany proti nicotným veřejnosprávním aktům potřeba brojit právě zásahovou žalobou. Stěžovatel dále zopakoval rozhodné důvody pro podání zásahové žaloby a rozebral postup přijímání změn v územním plánu podle stavebního zákona. Zdůraznil, že ani ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný neodkázal na žádné konkrétní ustanovení stavebního zákona. Ačkoli proces pořizování územního plánu označil za „dynamický“, i nadále je však v souladu s principy fungování veřejné správy nutno trvat na striktním dodržování zákonného rámce. Žalovaný ani nijak nereagoval na odkazy na relevantní judikaturu ESLP a Ústavního soudu. Přitom to bylo právě zastupitelstvo žalovaného, které v pokynu ke zpracování návrhu územního plánu zařadilo dotýčný pozemek do zastavitelné plochy, čímž vzniklo legitimní očekávání, že takový závazný pokyn bude měněn pouze zákonem předpokládanými způsoby. Zastupitelstvo žalovaného však legitimní očekávání porušilo. V posuzovaném případě současně z předmětného usnesení vyplývá, že pořizovatel územního plánu nezákonné požadavky zastupitelstva žalovaného splní. Stěžovatel zopakoval, že nebyl přizván ani k semináři zastupitelů žalovaného k územnímu plánu.

[18] K údajné změně poměrů v dotčeném území oproti stavu v době přijetí závazného pokynu č. 371 stěžovatel nejprve uvedl, že žádná ani podstatná změna poměrů v dotčeném území nemůže zhojit nedostatek pravomoci zastupitelstva žalovaného k „přeschválení“ zmíněného pokynu. Nadto je zřejmé, že všechny předestřené argumenty žalovaného musely být jeho zastupitelstvu zřejmé již v době přijetí závazného pokynu č. 371. Nemůže se tak jednat o důvody rozhodné pro mimořádný zásah do procesu pořizení územního plánu. Nedostatečná dopravní obslužnost pak logicky přímo vyplývá z absence rodinné zástavby v dotčeném území. Zemědělská půda v dané lokalitě současně není vyšší hodnoty, nýbrž je podle závěrů semináře konaného dne 19. 4. 2021 vhodná k zástavbě. Stěžovatel dále vysvětlil, z jakých důvodů nelze uvažovat ani o dopravní přetíženosti dotčeného území. Uzavřel, že k lokalitě Svinary zastupitelstvo žalovaného ve srovnání s ostatními

částmi obce přistupuje nerovně, přičemž přednesenými argumenty se snaží pouze o dodatečné zdůvodnění nezákonného postupu. Závěrem stěžovatel podotkl, že jednání zastupitelstva žalovaného je motivováno snahou upřednostnit konkurenční stavební záměry jiného developera v lokalitě Malšovická střelnice, což vyplývá z rozpravy při zasedání zastupitelstva dne 31. 5. 2021. Takový postup pak vzbuzuje v adresátech veřejné správy značnou nejistotu, a proto je účelné proti nezákonnému zásahu zastupitelstva žalovaného brojit právě zásahovou žalobou. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel setrval na svém původním procesním návrhu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

[20] Stěžovatel v posuzovaném případě zejména namítal, že k přijetí předmětného usnesení nebylo zastupitelstvo žalovaného vůbec zmocněno stavebním zákonem, respektive že se jedná o mimoprocesní akt. Pokud totiž dospělo k závěru o nutnosti úprav či změn návrhu územního plánu, mělo postupovat v souladu s § 51 odst. 3 a § 53 odst. 1 stavebního zákona, tj. předložit takový návrh k rozhodnutí pořizovateli územního plánu. Zastupitelstvo žalovaného však za účelem dosažení konkurenčních zájmů představovaných stavebními záměry developera nezákonně ovlivnilo proces vydání územního plánu. V této souvislosti stěžovatel dále uvedl, že se v podstatě jedná o opakovanou snahu zastupitelstva žalovaného zařadit jeho pozemek do nezastavitelných ploch i přes platný závazný pokyn č. 371, čímž porušuje jeho legitimní očekávání na zhodnocení pozemku po jeho zařazení do zastavitelných ploch. Nadto zastupitelstvo žalovaného uspořádalo seminář k popsané problematice, k němuž však stěžovatele nepřizvalo.

[21] Nejvyšší správní soud k uvedeným skutečnostem konstatuje, že stěžovatel v zásahové žalobě brojl proti konkrétnímu postupu zastupitelstva žalovaného v řízení o vydání územního plánu. Z § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. současně vyplývá, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval, že *„přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.“* V citovaném usnesení rozšířený senát rovněž připustil ochranu procesních práv navrhovatele, jež byla při procesu přijetí opatření obecné povahy porušena, prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Součástí řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., kterým je i územní plán, tedy může být i posouzení námitek stěžovatele ohledně nezákonnosti postupu zastupitelstva žalovaného při procesu vydání územního plánu, resp. absence jeho pravomoci přijmout předmětné usnesení. Uvedené platí tím spíš, pokud je podle stěžovatele předmětné usnesení z důvodu absence zákonného zmocnění k jeho vydání

pokračování

nicotné. V odkazovaném řízení tak může stěžovatel namítat rovněž tvrzené porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zastupitelstvem žalovaného. Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatel ostatně nijak nevysvětlil, z jakých důvodů nelze v posuzovaném případě proti tvrzenému nezákonnému postupu zastupitelstva žalovaného v procesu vydání územního plánu brojit právě v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Kasační námitka, že řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. není účinným prostředkem nápravy a obrany práv a oprávněných zájmů stěžovatele, je tak vzhledem k uvedenému nedůvodná.

[22] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje dále za vhodné poukázat na závěry plynoucí z jeho dosavadní judikatury týkající se povahy jednotlivých žalobních typů a jejich vzájemného vztahu. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval, že zásahová žaloba je subsidiární k ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním, a právě tyto jiné žalobní typy mají přednost. Ačkoli byl odkazovaný rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, výše citované závěry rozšířeného senátu obstojí i nadále, neboť nebyly rozhodnutím soudního orgánu ochrany ústavnosti dotčeny.

[23] Nejvyšší správní soud současně již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, konstatoval, že ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

[24] V rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.“* K obdobnému závěru pak Nejvyšší správní soud dospěl rovněž například v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55. Lze zároveň souhlasit s krajským soudem, že extenzivní výklad pojmu „zásah“ by mohl vést k nepřipustnému rozdělení řízení o vydání opatření obecné povahy na jednotlivé samostatně ve správním soudnictví přezkoumatelné dílčí úkony. Takový postup by však mohl uvedené řízení zablokovat, ačkoli Nejvyšší správní soud nemá za to, že by to stěžovatel v posuzovaném případě zamýšlel.

[25] Pokud je zároveň 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 (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95 (viz shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne

16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55), mezi úkony veřejné správy, které nezákonným zásahem nejsou a nemohou být, patří rovněž jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí, tedy i analogicky k vydání opatření obecné povahy, a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.

[26] V posuzovaném případě je přitom zřejmé, že stěžovatel zásahovou žalobou brojil proti dílčímu úkonu zastupitelstva žalovaného v řízení o vydání územního plánu. Vzhledem k výše citovaným judikatorním závěrům Nejvyššího správního soudu tak stěžovatel označil za nezákonný zásah úkon veřejné správy, který nezákonným zásahem podle § 84 s. ř. s. zcela zjevně vzhledem ke své povaze není. Krajský soud proto rozhodl správně, pokud zásahovou žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[27] Vzhledem k výše uvedenému se již Nejvyšší správní soud věcně nezabýval dalšími námitkami stěžovatele. Bude totiž na něm, aby po vydání územního plánu, který konečným a závazným způsobem zařadí jeho pozemek do konkrétní funkční plochy, své vlastnické právo a oprávněné zájmy případně hájil v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či její části.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. května 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu