



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **obec Bradlec**, sídlem Bezděžská 9, Bradlec, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2021, č. j. 9 A 68/2020 - 64,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 odst. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti pokynu žalovaného ze dne 25. 7. 2019 k vypuštění územní studie („regulace centra obce Bradlec“) z evidence územně plánovací činnosti.

[2] Stěžovatelka podala dne 2. 12. 2019 (společně s dalšími dvěma žalobci) u Krajského soudu v Praze žalobu (ze dne 29. 11. 2019) proti rozhodnutí Krajského úřadu

Středočeského kraje ze dne 17. 9. 2019, č. j. 127495/2019/KUSK, kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Městského úřadu Kosmonosy ze dne 8. 2. 2019, č. j. st. 3816/2018-6-330-A; posledně uvedeným rozhodnutím byl podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, schválen stavební záměr na stavbu „*novostavba rodinného domu, související a podmiňující stavby na pozemku pozemková parcela parcelní číslo 28/11 v katastrálním území Bradlec*“ (změna rozhodnutí Městského úřadu Kosmonosy se týkala toliko formulace výroku, v ostatním bylo rozhodnutí potvrzeno).

[3] Podáním ze dne 9. 12. 2019 (doručeným soudu dne 11. 12. 2019) stěžovatelka doplnila podanou žalobu o tvrzení, že Ministerstvo pro místní rozvoj nezákonně vypustilo územní studii „regulace centra obce Bradlec“ z evidence územně plánovací činnosti – a to z důvodu, že její obsah je v rozporu s právními předpisy. Tuto studii pořídil pořizovatel (Obecní úřad Bradlec) na základě usnesení zastupitelstva obce č. 8/21/2016, kterým byl schválen návrh na jejířízení, z důvodu „*stanovení podmínek pro výstavbu na vymezených plochách v souladu s územním plánem obce Bradlec*.“ Podle přesvědčení stěžovatelky nemůže být územní studie v rozporu s právními předpisy tím, že stanovuje konkrétní požadavky na prostorové uspořádání území, na velikost staveb apod., neboť smyslem územní studie je právě podrobné prověření a posouzení vybraných problémů (podrobněji než v územním plánu). Stěžovatelka také uvedla, že vypuštěním územní studie z evidence územně plánovací činnosti bylo zasaženo její právo na samosprávu.

[4] Přípisem ze dne 20. 2. 2020, č. j. 55 A 98/2019 - 52, Krajský soud v Praze stěžovatelku vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení přípisu vyjasnila, čeho se ve vztahu k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti vlastně domáhá s tím, aby konkretizovala také žalobní typ.

[5] Podáním ze dne 10. 3. 2020 stěžovatelka Krajskému soudu v Praze soudu sdělila, že podává žalobu jak proti výše uvedenému rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 9. 2019, č. j. 127495/2019/KUSK, tak proti pokynu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 25. 7. 2019 k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti. Výslovně přitom ve vztahu k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti jako žalovaného označila Ministerstvo pro místní rozvoj a uvedla, že daný pokyn představuje z materiálního hlediska správní rozhodnutí. Dle vyjádření stěžovatelky se tak jedná o samostatnou žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zasaženo do jejího práva na samosprávu – územní studie patří mezi územně plánovací podklady, její podoba (a tedy i otázka existence, resp. evidence) má vliv na rozhodování v území. Je sice pořizována v přenesené působnosti, samospráva má však zájem na jejím obsahu a tedy i na její platnosti, neboť slouží k ochraně hodnot v území, tj. také k ochraně samosprávných zájmů obce. Jejím řízením proto stěžovatelka realizovala své právo na samosprávu.

[6] Usnesením ze dne 10. 6. 2020, č. j. 55 A 98/2019 - 59, vyloučil Krajský soud v Praze k samostatnému projednání žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného – pokynu k vypuštění územní studie s názvem „regulace centra obce Bradlec“, zpracované Ing. V. J. a schválené stěžovatelkou, z evidence územně plánovací činnosti. Následně Krajský soud v Praze tuto žalobu usnesením ze dne 15. 6. 2020, č. j. 55 A 68/2020 - 25, postoupil k rozhodnutí městskému soudu.

pokračování

II. Rozhodnutí městského soudu

[7] Městský soud nyní přezkoumávaným usnesením ze dne 29. 4. 2021, č. j. 9 A 68/2020 - 64, žalobu stěžovatelky proti pokynu žalovaného (Ministerstva pro místní rozvoj) ze dne 25. 7. 2019 k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti odmítl, neboť dospěl k závěru, že daný pokyn nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; podle městského soudu šlo tedy o nepřipustný návrh ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Městský soud zdůraznil, že územní studie není závazným právním aktem – není ani rozhodnutím, ani opatřením obecné povahy. Jde o územně plánovací podklad ve smyslu § 25 stavebního zákona, který navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úpravy nebo rozvoj některých funkčních systémů v území (§ 30 stavebního zákona). A přestože jde o podklad právně nezávazný, jde o podklad odborný a neopominutelný. Městský soud tak přisvědčil stěžovateli v tom, že stavební úřad je povinen vypořádat připomínky stěžovatelky týkající se nesouladu konkrétní stavby (záměru) s územní studií, avšak jediné v souvislosti s přezkumem zákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 9. 2019, č. j. 127495/2019/KUSK, případně v souvislosti s přezkumem územního plánu, a to včetně důvodů, které vedly k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti.

[9] Z hlediska posouzení povahy pokynu k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti považoval městský soud za určující povahu územní studie. Není-li sama územní studie závazným aktem, nemůže podléhat přezkumu v samostatném řízení ani neformální akt, kterým je pokyn k jejímu vypuštění z evidence územně plánovací činnosti. Tuto evidenci vede podle § 162 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj (žalovaný), resp. jím pověřená organizační složka státu, kterou je Ústav územního rozvoje. Podle § 30 odst. 6 věty poslední stavebního zákona žalovaný (resp. pověřená složka státu) vypustí údaje o územní studii z evidence územně plánovací činnosti mj. v případě, že je obsah studie v rozporu s právními předpisy.

[10] V daném případě žalovaný zaslal Ústavu územního rozvoje pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti na základě podnětu Krajského úřadu Středočeského kraje, neboť ten dospěl při posouzení odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kosmonosy ze dne 8. 2. 2019, č. j. st. 3816/2018-6-330-A, k závěru, že územní studie „regulace centra obce Bradlec“ je v rozporu s právními předpisy. Samotný Krajský úřad Středočeského kraje však nemohl územní studii z evidence vypustit, neboť mu to zákon neumožňuje. K vypuštění územní studie z uvedené evidence mohlo dojít pouze na základě pokynu žalovaného, což se v daném případě stalo – žalovaný (Ministerstvo pro místní rozvoj) poslal Ústavu územního rozvoje, který je pověřen vedením evidence, e-mailem pokyn k jejímu vypuštění; udělením tohoto pokynu však nemohlo dojít k závaznému zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Ohledně vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nebylo vedeno žádné správní řízení, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí.

[11] Závěrem městský soud uvedl, že podanou žalobu nemohl posuzovat ani jako žalobu zásahovou, neboť ta představuje subsidiární typ žaloby, který je možné využít až v případě, není-li k dispozici jiný prostředek ochrany. V daném případě je však ochrana

stěžovatelky zachována v možnosti podat žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 9. 2019, č. j. 127495/2019/KUSK, v rámci níž může stěžovatelka namítat, že zvolené řešení není v souladu se zpracovanou územní studií. Stěžovatelka tak má možnost brojit proti vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti při přezkumu rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje týkajícího se konkrétního stavebního záměru.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Usnesení městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil charakter vkládání územní studie do evidence územně plánovací činnosti a vypouštění studie z této evidence. Podle § 30 odst. 5 stavebního zákona provádí schválení možnosti využití územní studie jako odborného podkladu její pořizovatel, který podává rovněž návrh na její vložení do evidence. Při jejím vkládání do evidence tak dochází přinejmenším k formálnímu posuzování studie, zda se skutečně jedná o schválenou územní studii. V rámci tohoto neformálního řízení pak musí dojít také k určitému obsahovému posouzení studie. Ten, kdo vede evidenci územně plánovací činnosti, musí podaný návrh posoudit, přestože zákon neříká, na základě jakých kritérií tak má činit.

[13] Skutečnost, že k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nedochází ve formalizovaném správním řízení, podle přesvědčení stěžovatelky neznamená, že rozhodnutí vypustit ji z evidence není správním rozhodnutím. Stěžovatelka je toho názoru, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu s. ř. s. v materiálním pojetí, proti kterému se lze bránit žalobou proti rozhodnutí. Odmítnutí podané žaloby proto považuje za nezákonné. Žalovaný musí učinit rozhodnutí o tom, zda územní studii z evidence vypustí, či nikoliv. Její vkládání do evidence a vypouštění z ní není „*mimovolním*“ procesem – naopak, je při něm aplikováno uvážení. Jde proto o proces rozhodování, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Dále stěžovatelka namítala, že s vypuštěním studie z evidence je spojena nemožnost jejího dalšího využití. V důsledku jejího vypuštění přestává být územní studie využitelná jako odborný podklad; jejím vypuštěním tedy dochází k zásahu do práv stěžovatelky.

[14] Stěžovatelka také uvedla, že městský soud se v napadeném usnesení nezabýval otázkou pasivní legitimace žalovaného – ten ve svých vyjádřeních svou pasivní legitimaci popíral. Stěžovatelka je toho názoru, že § 30 odst. 6 stavebního zákona představuje kompetenční ustanovení, které zmocňuje k rozhodování o vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti právě žalovaného. Závěrem proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019 (pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti), a aby stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení před městským i Nejvyšším správním soudem.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že činnost pořizovatele územní studie není správním řízením. V důsledku stěžovatelčina názoru by bylo možné dojít k závěru, že každá situace, ve které člověk rozhoduje, by byla považována za správní rozhodování. Územní studie se při vkládání do evidence neposuzují z hlediska zákonnosti a správnosti, její vložení i vypuštění z evidence nepředstavuje správní řízení, jehož

pokračování

výsledkem by bylo správní rozhodnutí o vložení či vypuštění územní studie z evidence. Stěžovatelce nebrání nic v tom, aby uplatnila své námitky týkající se nezohlednění územní studie v řízení u stavebního úřadu, a to bez ohledu na to, zda je územní studie v evidenci evidována, či nikoliv. Nadto je to přímo stěžovatelka, která je oprávněna v závazné územně plánovací dokumentaci (v územním plánu) stanovit závaznou regulaci, bez ohledu na existenci územní studie. Vypuštění územní studie z evidence nemá podle názoru žalovaného pro stěžovatelku žádné právní následky. Žalovaný závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelka napadla kasační stížností usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[19] Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[20] V projednávané věci podala stěžovatelka žalobu, kterou k výzvě Krajského soudu v Praze výslovně označila jako žalobu proti rozhodnutí, za které považovala pokyn žalovaného ze dne 25. 7. 2019 k vypuštění územní studie („regulace centra obce Bradlec“) z evidence územně plánovací činnosti. Tuto žalobu následně (po vyloučení k samostatnému projednání a postoupení městskému soudu) městský soud odmítl, neboť dospěl k závěru, že pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; podle městského soudu šlo tedy o nepřijatelný návrh ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je s městským soudem ve shodě v tom, že tento pokyn nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a to z následujících důvodů.

[21] Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je třeba chápat zejména v materiálním smyslu. Judikatura správních soudů zdůrazňuje, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým; k rozhodnutí je tedy třeba přistupovat především z hlediska jeho obsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS). Za rozhodnutí je proto třeba chápat individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. však musí naplňovat rovněž některé formální znaky, jak vysvětlil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS. Judikatura správních soudů je totiž vystavěna na materiálně-formálním pojetí správních rozhodnutí (shodně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018 - 63, č. 3984/2020 Sb. NSS).

[22] Městský soud považoval pro posouzení věci za zásadní povahu samotné územní studie. Ve vztahu k ní judikatura správních soudů dovodila, že územní studie není správním rozhodnutím; nejde ani o závazný podklad rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Územní studie představuje nezávazný odborný podklad, který není součástí územně plánovací dokumentace. Správní orgány nejsou územní studií vázány a v průběhu územního řízení ji ani z hlediska její zákonnosti nemohou přezkoumávat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014 - 26). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014 - 73, *„územní studie je nezávazným podkladem pro územní plánování i rozhodování v území, jehož obsah není v právních předpisech specifikován a za předpokladu řádného odůvodnění se orgány územního plánování nemusí jejími výsledky řídit.“*

[23] O pořízení územní studie se nevede žádné správní řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2020, č. j. 9 As 359/2019 - 33). Pořizování územní studie je ukončeno tím, že pořizovatel schválí možnost využití územní studie pro účely stanovené v § 25 stavebního zákona (využití jako územně plánovacího podkladu) a zajistí vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti podle § 162 stavebního zákona. A stejně jako se nevede správní řízení ohledně pořízení územní studie či jejího vložení do evidence územně plánovací činnosti, nevede se správní řízení ani v případě vypuštění územní studie z této evidence. K tomu může podle § 30 odst. 6 stavebního zákona dojít tehdy, není-li územní studie již aktuální, případně tehdy, je-li její obsah v rozporu s právními předpisy. V takovém případě žalovaný, resp. jím pověřená složka státu údaje o územní studii z evidence územně plánovací činnosti vypustí, aniž by o tomto vypuštění rozhodovala ve správním řízení a vydávala správní rozhodnutí. Žádné takové rozhodování (ve smyslu § 65 s. ř. s.) u vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti stavební zákon nepředpokládá, a to ani v materiálním smyslu.

[24] Městský soud proto zcela správně uzavřel, že pokyn žalovaného k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nepředstavuje správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. A zákonným shledal Nejvyšší správní soud také závěr městského soudu, že v daném případě nepřicházela v úvahu ani zásahová žaloba, byť úvahy městského soudu, které k tomuto závěru vedly, bylo nutno korigovat – viz dále (k tomu srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, podle něhož obстоjí-li rozhodovací důvody krajského, resp. městského soudu v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými – v posuzovaném případě obstál důvod odmítnutí spočívající v tom, že pokyn k vypuštění

pokračování

územní studie z evidence územně plánovací činnosti není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., přičemž napadené rozhodnutí ob stojí i v tom, že podanou žalobu nebylo na místě posoudit ani jako žalobu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.).

[25] Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj 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 (viz § 30 odst. 1 stavebního zákona). Územní studie tedy slouží k prověření možností a podmínek v území, a to v zásadě ve dvou situacích – jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace (příp. jejich změn) a pro rozhodování v území, jak výslovně uvádí § 25 stavebního zákona. To se odráží také v § 30 odst. 2 věte první stavebního zákona, která stanoví, že „*[p]ořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu.*“

[26] Je-li územní studie pořizována jako podklad k pořizování např. územního plánu, „promítne“ se její obsah právě v tom, jaké řešení daný územní plán zvolil. Takové řešení je pro následné rozhodování v území závazné, konkrétní záměry musí být realizovány v souladu s územním plánem.

[27] Územní plán však může stanovit také to, že pro rozhodování v daném území je nutné územní studii zpracovat – v tomto případě ukládá zpracování územní studie sám územní plán (viz výše citovanou větu první § 30 odst. 2 stavebního zákona). Jak uvádí § 43 odst. 2 stavebního zákona, „*[v] územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.*“ Stanoví-li územní plán pro konkrétní území (plochu či koridor) podmínku existence územní studie, je pořizovatel povinen územní studii pořídit; bez této obligatorně pořizované územní studie není možné následně o konkrétních záměrech v území rozhodnout; v této situaci představuje územní studie podklad pro rozhodování v území.

[28] Pro úplnost lze doplnit, že stavební zákon počítá také se situací, kdy pořizovatel pořídí územní studii z vlastního či jiného podnětu, aniž by mu to územně plánovací dokumentace ukládala (viz § 30 odst. 2 větu první stavebního zákona).

[29] Obsah územní studie není zákonem přímo regulován. Územní studii lze využít pro prověření a posouzení koncepce veřejné infrastruktury, umístění územního systému ekologické stability, obnovitelných zdrojů energie v krajině či např. řešení vybraných problémů urbanistické koncepce. Posledně uvedený problém posuzovala také územní studie v nyní projednávané věci - „regulace centra obce Bradlec“, kterou pořídil pořizovatel (Obecní úřad Bradlec) na základě usnesení zastupitelstva obce č. 8/21/2016, kterým byl schválen návrh na její pořízení, z důvodu „*stanovení podmínek pro výstavbu na vymezených plochách v souladu s územním plánem obce Bradlec.*“ Nejednalo se přitom o územní studii,

jejíž pořízení by ukládal územní plán obce Bradlec (tj. o obligatorně pořizovanou územní studii), jak je evidentní také ze zadání územní studie; rozsah touto studií řešeného území byl „*stanoven na základě požadavku obce tak, aby zahrnul centrální část sídla, která obsahuje hodnotné urbanistické prostory.*“

[30] Předmětná územní studie tak byla pořízena z vlastního podnětu obce Bradlec – fakultativně (nikoli obligatorně na základě územního plánu, tj. nikoli podle § 43 odst. 2 stavebního zákona) a jejím účelem bylo „*stanovit podrobnější podmínky prostorového a plošného uspořádání území jako podklad pro rozhodování stavebního úřadu při umisťování staveb v řešeném území,*“ jak doslovně vyplývá z jejího zadání. Skutečnost, že by se mělo jednat o obligatorně pořizovanou územní studii, ostatně stěžovatelka ani netvrdila; v kasační stížnosti nijak konkrétně nespecifikovala, v čem by měl zásah do práva na samosprávu spočívat, setrvala však na svém předchozím tvrzení, že pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti představuje rozhodnutí.

[31] V takovém případě – za situace, kdy se nejednalo o územní studii, jejíž pořízení by ukládal územní plán (nic takového ze spisu ani z tvrzení stěžovatelky nevyplývá) – však její vypuštění z evidence územně plánovací činnosti nemohlo představovat zásah do práv stěžovatelky. Dotčená územní studie totiž nepředstavuje podklad pro rozhodování v území ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona, tj. nejde o podklad, bez kterého by nebylo možné rozhodovat o konkrétních záměrech v dotčeném území. Územní studii „regulace centra obce Bradlec“ pořídila stěžovatelka z vlastního podnětu v přenesené působnosti [srov. také § 6 odst. 2 stavebního zákona, na něž v zadání územní studie stěžovatelka odkázala], jejím vypuštěním z evidence proto nemohlo být právo stěžovatelky na samosprávu jakkoli dotčeno.

[32] S ohledem na uvedené byl rovněž zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. vyloučen. Nebylo proto namístě stěžovatelku vyzývat k úpravě žalobního typu ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.; jde tak o situaci předpokládanou v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63 (přestože byl tento rozsudek nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387, zrušen, zrušovací důvody se týkaly otázky počátku běhu lhůty pro podání zásahové žaloby, nikoli metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby, resp. možnosti odmítnout zásahovou žalobu v případě, že se o zásah z povahy věci nejedná; viz např. navazující rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138, a ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 - 26).

[33] Ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015 - 160 i nadále platí, že je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě vůbec nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (tj. vůbec nelze připustit, že by se pojmově o zásah mohlo jednat), je namístě žalobu odmítnout. Závěr městského soudu o tom, že zásahová žaloba v dané věci nepřicházela v úvahu, byl proto správný.

[34] A co se týče poslední námitky uvedené v kasační stížnosti týkající se pasivní legitimace žalovaného, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že byla-li podaná žaloba

pokračování

odmítnuta jako nepřipustná, nebylo namístě zabývat se otázkou pasivní legitimace žalovaného, která je v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. určována přímo zákonem. V řízení o zásahové žalobě je sice pasivní procesní legitimace určena tvrzeními žalobce, jelikož však zásah nepřicházel z povahy věci v úvahu (viz výše), nepochybil městský soud, pokud se touto otázkou výslovně nezabýval. Nehledě na to, že sama stěžovatelka tvrdila, že § 30 odst. 6 stavebního zákona zmocňuje žalovaného k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti (resp. k udělení pokynu Ústavu územního rozvoje).

[35] Pro posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti je zásadní to, že samotné vypuštění územní studie, jejíž pořízení neukládá územní plán, ale která byla pořízena z vlastního podnětu obce v přenesené působnosti (§ 43 odst. 2 *a contrario* stavebního zákona), z evidence územně plánovací činnosti, resp. pokyn k jejímu vypuštění nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a z povahy věci nemůže představovat ani zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[37] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. září 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu