



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Lenky Oulíkové ve věci žalobkyně: **Bc. K. M.** (dříve C.), zastoupené advokátem Mgr. Davidem Zahumenským, tř. Kpt. Jaroše 3, Brno, proti žalovaným: **a) Magistrát města Brna** a **b) statutární město Brno**, Dominikánské náměstí 1, Brno, oběma zastoupeným advokátem Mgr. Pavlem Riškem, Jakubská 2, Brno, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaných a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části Územního plánu města Brna označené S4/21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2023, čj. 30 A 42/2023-27,

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 d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se řeší zásahová žaloba proti postupu, při kterém jsou vzájemné hranice funkčních ploch posunovány na základě úprav územního plánu (tj. z rozhodnutí magistrátu), a nikoli na základě změn územního plánu (tj. z rozhodnutí zastupitelstva města). Tento postup, byť by mohl zkrátit něčí veřejná subjektivní práva, nemůže být zásahem; zásahovou žalobu proti němu tedy soud musí odmítnout. K obraně proti aktům, které správně měly být opatřeními obecné povahy, je třeba využít jiný žalobní typ (navrhnout jejich zrušení), ačkoli byly vydány postupem, který neodpovídá jejich povaze.

## I. Popis věci

[2] Žalobkyně je majitelkou rodinného domu, v jehož blízkosti se nachází osmipatrový panelový dům ve vlastnictví statutárního města Brna (domy jsou od sebe vzdáleny asi 80

metrů a mezi nimi je městská zeleň). Zmíněný panelový dům se dříve využíval k ubytování studentů, nyní ho město upravuje pro sociální bydlení. Původně se nacházel ve funkční ploše OS – školství, v červenci 2021 ho však Magistrát města Brna úpravou směrné části Územního plánu města Brna (označenou S4/21) včlenil do sousední funkční plochy BO – všeobecné bydlení (tím, že posunul vzájemnou hranici ploch).

[3] V květnu 2023 podala žalobkyně ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti nezákonnému zásahu a spojila ji s návrhem na zrušení zmíněné úpravy územního plánu. Za trvajících nezákonných zásahů označila to, že magistrát opakovaně provádí úpravy územního plánu, ačkoli v jednotlivých případech jde (podle relevantní judikatury) obsahově o jeho změny (nikoli pouhé úpravy), které by mělo schvalovat město (jakožto opatření obecné povahy). Krajský soud žalobu i s ní spojený návrh odmítl, protože žalobkyně neuvedla žádné tvrzení, ze kterého by bylo možné usuzovat na zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Proto krajský soud nemohl provést ani tzv. incidenční přezkum; toho by se žalobkyně mohla domoci až v žalobě proti správnímu rozhodnutí, ve kterém bude napadená úprava územního plánu použita. Žalobkyně (*stěžovatelka*) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost.

## II. Kasační řízení

[4] Stěžovatelka považuje usnesení krajského soudu za neodůvodněné a nezákonné; nedostatek procesní legitimace není neodstranitelnou podmínkou řízení a pro nedostatek věcné legitimace nelze žalobu odmítnout (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Nezákonná praxe magistrátu (a nečinnost města) je zásahem do práv všech občanů města. Pokud by byl územní plán měněn opatřeními obecné povahy (tj. zastupitelstvem města, nikoli magistrátem), mohli by se občané procesu účastnit. Podle stěžovatelky z usnesení vyplývá, že krajský soud napadenou úpravu územního plánu považuje za opatření obecné povahy. Měl tedy přistoupit k jejímu incidenčnímu přezkumu. Není totiž zřejmé, že stěžovatelka někdy dostane možnost napadnout konkrétní rozhodnutí vydané právě na základě úpravy S4/21. Rekonstrukce objektu, o níž bylo rozhodnuto bez účasti stěžovatelky, už v podstatě proběhla; o výstavbě přilehlého parkoviště se sice rozhoduje za stěžovatelčiny účasti, ale úprava územního plánu pro tuto stavbu není klíčová.

[5] Město Brno a magistrát se ke kasační stížnosti vyjádřily společně. Krajský soud podle nich postupoval správně: pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě ani nemůže být zásahem, i kdyby byla žalobní tvrzení pravdivá, je nutno žalobu odmítnout (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63). Stěžovatelka neuvedla, jak konkrétně se rekonstrukce objektu (jeho přebudování z kolejí na sociální bydlení) dotkne jejích práv a oprávněných zájmů. Stěžovatelka si rodinný dům v blízkosti objektu koupila mnoho let poté, co byl objekt postaven; objekt od své výstavby sloužil k bydlení – a k němu má sloužit i nadále. Jeho včlenění do funkční plochy pro bydlení tak v podstatě jen uvádí formální stav do souladu se stavem faktickým. Město a magistrát souhlasí s krajským soudem: stěžovatelka se zásahovou žalobou spojenou s návrhem na incidenční přezkum snaží obejít jednoletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rekonstrukce objektu přitom v podstatě začala

pokračování

už v roce 2021; tehdy byla stržena přilehlá nepoužívaná stavba, jejíž místo je (bude) využíváno jako komunikace.

[6] Pořizovatel územního plánu (příslušný odbor magistrátu), jehož stanovisko je součástí vyjádření ke kasační stížnosti, je přesvědčen, že schválení úpravy S4/21 „jen“ magistrátem (nikoli zastupitelstvem města) bylo v pořádku. Územní plán města byl pořízen ještě podle předešlého stavebního zákona, některé otázky tak řeší ve směrné (nikoli závazné) části. Otázkou, kterou lze řešit ve směrné části, je i posunování vzájemné hranice funkčních ploch, pokud se fakticky nejedná o nové vymezení ploch, které podstatně mění využití území (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2015, čj. 64 A 1/2015-87).

[7] K tomu stěžovatelka dodala, že krajský úřad nedávno (v srpnu 2023) změnil závazné stanovisko orgánu územního plánování vydané v řízení o stavbě parkoviště: záměr označil za nepřipustný mimo jiné i z důvodu nezákonnosti úpravy S4/21.

### III. Právní hodnocení

[8] V řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud odmítl žalobu, je NSS oprávněn zkoumat jen to, zda jsou toto usnesení a řízení mu předcházející v souladu se zákonem (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.). Námitky směřující do podstaty sporu – zejména zákonnosti úpravy S4/21 a jiných úprav územního plánu provedených magistrátem – nejsou nyní přípustné.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může podat tzv. zásahovou žalobu na ochranu před tímto zásahem nebo na určení, že zásah byl nezákonný (§ 82 s. ř. s.). Aktivní legitimace je tedy dána pouhým tvrzením uvedených skutečností. Žalobce musí tvrdit pět skutečností: (1) správní orgán (2) se dopustil zásahu, (3) který byl přímo zaměřen proti žalobci nebo v jehož důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, (4) tento zásah byl nezákonný a (5) zkrátil žalobce na právech. Pokud je zjevné a nepochybné (i s přihlédnutím k závěrům ustálené judikatury), že jednání popsané v žalobě nemůže být (vzhledem ke své povaze, k povaze jeho původce či k jiným okolnostem) zásahem, i kdyby byla žalobní tvrzení pravdivá, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože tu chybí podmínka řízení. (Tak to poprvé formuloval rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63. Ten později zrušil Ústavní soud – byť z důvodů, které nijak nesouvisejí s právě uvedeným závěrem; podstatné však je, že NSS se citované argumentace přidržel i ve své navazující judikatuře, viz rozsudky ze dne 14. 3. 2019, čj. 5 As 194/2018-26, bod 21; ze dne 16. 5. 2019, čj. 10 As 228/2018-23, bod 11; nebo ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12).

[11] Společně se zásahovou žalobou lze podat i návrh na zrušení opatření obecné povahy, pokud toto opatření bylo ve věci (tj. při zásahu) užito (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS, bod 15). Přezkum opatření obecné povahy zahájený na základě takového návrhu je tzv. incidenční, tedy vztažený k projednávané věci

(žalobě) a s ní svázaný. Nelze jej proto provést, pokud je řízení o žalobě ukončeno procesním způsobem (zastavením, odmítnutím).

[12] NSS souhlasí s krajským soudem: stěžovatelčina žaloba nebyla věcně projednatelná a bylo namístě ji odmítnout. V důsledku toho nebylo možné věcně rozhodovat ani o návrhu na zrušení úpravy brněnského územního plánu s označením S4/21. NSS argumentaci krajského soudu jen koriguje: stěžovatelka dotčení svých veřejných subjektivních práv tvrdila, ve věci však nemohlo jít o zásah.

[13] Krajský soud ve svém usnesení (jeho bodu 4) uvedl, že ve věci nejde (nemůže jít) o zásah a že stěžovatelka netvrdila nic, z čeho by bylo možno usuzovat na přímé zkrácení jejích veřejných subjektivních práv. V další argumentaci se pak krajský soud soustředil právě na tuto druhou okolnost, tedy na to, že stěžovatelka nedostatečně tvrdila zkrácení svých práv. NSS má však za to, že stěžovatelka k tomu v žalobě argumentovala dostatečně: pokud se posunují vzájemné hranice funkčních ploch vymezených územním plánem na základě úprav schvalovaných jen magistrátem, přímo to podle stěžovatelky krátí její právo na veřejné projednání takových posunů. Toto právo náleží všem, kdo by se jinak účastnili projednání změny územního plánu před jejím přijetím zastupitelstvem města, tedy i stěžovatelce.

[14] V tomto ohledu je stěžovatelčina argumentace správná. Z norem veřejného práva a související judikatury totiž skutečně myslitelně vyplývá, že stěžovatelka mohla být oprávněna hájit svá práva při schvalování posunů vzájemných hranic funkčních ploch vymezených v brněnském územním plánu.

[15] Územní plán města Brna byl pořízen ještě za účinnosti starého stavebního zákona z roku 1976 (= zákon č. 50/1976 Sb.), obsahuje tedy závaznou a směrnou část (v závazné části by měly být základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, ve směrné části by měly být jen ostatní části řešení území – viz jeho § 29 odst. 1). Starý stavební zákon stanovil, že o úpravě směrné části rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Aktuální stavební zákon z roku 2006 (= zákon č. 183/2006 Sb.) už se směrnou částí územního plánu nepočítá: závaznou povahu má celý územní plán a jeho změny vydává zastupitelstvo obce (jednající v samostatné působnosti) ve formě opatření obecné povahy.

[16] Podle přechodných ustanovení aktuálního stavebního zákona (viz jeho § 188 odst. 3) se závazná část „starých“ územních plánů mění postupem podle tohoto (aktuálního) zákona, zatímco směrná část se upravuje postupem podle starého zákona (tedy rozhodnutím úřadu, nikoli opatřením obecné povahy). Proto je klíčové, aby směrná část územního plánu skutečně obsahovala jen to, co má, a neupravovala základní zásady uspořádání území a limity jeho využití. Ty by měly být obsaženy v části závazné a před vydáním jejich změny by mělo proběhnout veřejné projednání, které umožní podat námitky vlastníkům dotčených pozemků a staveb, oprávněným investorům a zástupci veřejnosti.

[17] O posunu vzájemné hranice funkčních ploch vymezených územním plánem nelze za určitých okolností (nejde-li jen o zpřesnění hranice vyvolané zejména reálným stavem území) rozhodnout jinak než opatřením obecné povahy vydávaným zastupitelstvem obce. Vymezení funkčních ploch totiž určuje limity využití území, a nemůže být tedy obsaženo jen v (úpravách) směrné části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014,

pokračování

čj. 3 As 60/2014-85, a už zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně 64 A 1/2015, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 15. 3. 2016, čj. 8 As 111/2015-59). Je samozřejmě otázkou, zda (popřípadě které) stěžovatelkou vyjmenované posuny vzájemných hranic funkčních ploch měnily limity využití území či základní zásady jeho uspořádání, tedy ve kterých případech bylo zkráceno stěžovatelčino právo na veřejné projednání posunů, respektive na podání námitek. Tato otázka je však už meritorní; pro připuštění návrhu do věcného přezkumu by stačilo, že posunování vzájemných hranic funkčních ploch mimo veřejné projednání obecně stěžovatelčina práva zkrátit mohlo.

[18] Ve věci je ovšem zásadní, že to, co stěžovatelka v žalobě označila za zásah, jím být (ani myslitelně) nemohlo. Akty, které jsou opatřeními obecné povahy, pojmově nemohou představovat zásah (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 Aps 7/2012-50, č. 2752/2013 Sb. NSS, bod 9). Zásah nemůže představovat ani postup spojený s jejich vydáváním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS, bod 54). To, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je potřeba posuzovat z materiálního hlediska: mění-li úprava územního plánu nesprávně základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, lze (a je potřeba) ji napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aps 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, bod 39).

[19] Stěžovatelka napadla zásahovou žalobou úpravy brněnského územního plánu, o nichž tvrdila, že jsou (z materiálního hlediska) opatřeními obecné povahy. Zjevně tedy zvolila chybný žalobní typ (současně o její vědomé volbě tohoto typu nemohlo být pochyb). Její omyl by snad bylo možno „prominout“, pokud by nebylo (ani z judikatury) zřejmé, zda úprava územního plánu provedená magistrátem je materiálně opatřením obecné povahy, a tedy může být navrhována ke zrušení podle § 101a s. ř. s. O takovou situaci tu ovšem nešlo. Ke stěžovatelčinu žalobnímu tvrzení, že zásahem bylo nejen jednání magistrátu, ale i nekonání zastupitelstva města, NSS připomíná, že nevydání změny územního plánu je zásahem jen tehdy, pokud je obec k jejímu vydání zavázána zákonem (rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58, bod 14). Ani to v projednávané věci nenastalo.

[20] Protože stěžovatelčinu zásahovou žalobu bylo nutné odmítnout, nešlo jinak postupovat ani ohledně jejího návrhu na incidenční přezkum úpravy S4/21. NSS rozumí stěžovatelčinu znepokojení zřejmě pramenícímu zejména z toho, že dopředu o ničem nevěděla a najednou se v jejím sousedství začalo se stavebními úpravami, které povedou k intenzivnějšímu využívání lokality. Stěžovatelka ovšem nezvolila správnou právní obranu (v případě rekonstrukce objektu se nabízelo bránit se jako tzv. opomenutý účastník podle § 84 správního řádu).

[21] Pro úplnost se NSS vyjádří ještě k rozsudkům, které účastníci považovali za významné pro projednávanou věc. Ve věci 8 Aps 6/2007 rozšířený senát skutečně uvedl, že posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu představuje vždy úvahu ve věci samé, která nemůže vést k odmítnutí žaloby pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Právě tento názor ale rozšířený senát upřesnil ve výše citovaném rozsudku 7 As 155/2015 (*zrušeném, myšlenkově však nadále žijícím v judikatuře*): pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být (vzhledem ke své povaze, povaze

jeho původce či jiným okolnostem) zásahem, i kdyby byla žalobní tvrzení pravdivá, žaloba naopak odmítnuta být musí.

[22] Krajský soud tedy postupoval správně, když stěžovatelčinu zásahovou žalobu a s ní spojený návrh na incidenční přezkum odmítl. NSS proto zamítl stěžovatelčinu kasační stížnost.

[23] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovaným nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti. Advokát žalovaných sice o náhradu nákladů požádal, pro jejich přiznání však není důvod. Správní orgány totiž před správním soudem vystupují jako profesionálové a předpokládá se, že budou způsobilé hájit své postupy před soudem samy. Z tohoto pravidla existují výjimky: například část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). V této věci však jako žalovaní vystupují statutární město a jeho magistrát – a sporná otázka spadá do běžného předmětu jejich činnosti. Žalovaní jistě mohou i v této věci využít služeb advokáta, náklady na něj však musejí nést sami.

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

V Brně dne 20. prosince 2023

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu