



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **Ing. V. R.**
bytem ...
zastoupen Mgr. Adriánem Čechem, advokátem
sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

v řízení o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 31. 8. 2017, č. j. MHMP 1378595/2017, sp. zn. S-MHMP 931312/2012 OST,

takto:

- I. Usnesení žalovaného ze dne 31. 8. 2017, č. j. MHMP 1378595/2017, sp. zn. S-MHMP 931312/2012 OST, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám Mgr. Adriána Čecha, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení žalovaného, kterým bylo podle § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“) zastaveno přezkumné řízení, jehož předmětem bylo rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15 (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 5. 2012, jímž bylo podle § 94 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územní plánování a stavebním řádu, ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) změněno rozhodnutí o změně využití území ze dne 15. 7. 2008, č. j. 024636/08/OÚR/VLe, tak, že změna způsobu využití pozemků parc. č. x, k. ú. x byla povolena dočasně do 27. 4. 2022. Rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumného řízení, bylo vydáno ve zjednodušeném územním řízení podle § 95 stavebního zákona.

II. Napadené usnesení

2. Žalovaný v napadeném usnesení konstatoval, že přezkoumávané rozhodnutí bylo nezákonné. Žalobce totiž dle názoru žalovaného v souladu s § 95 odst. 4 stavebního zákona proti návrhu výroku rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení podal včasné námitky. Námitky sice trpěly vadou, neboť k nim nebyla přiložena řádná plná moc pro zmocněnce, tato vada byla odstranitelná, a správní orgán I. stupně měl tedy podatele vyzvat k jejímu odstranění podle § 37 odst. 2 správního řádu. Dále však žalovaný v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu dospěl k závěru, že zrušení přezkoumávaného rozhodnutí by nepřiměřeně zasáhlo do práv původního žadatele o vydání územního rozhodnutí nabytých v dobré víře, a proto přezkumné řízení zastavil. Žalovaný usnesení o zastavení přezkumného řízení pouze poznamenal do spisu a žalobce o něm vyrozuměl. Usnesení obsahuje poučení, že se proti němu nelze odvolat.

III. Žaloba

3. Žalobce uvedl, že žalovaný nepřipadně preferoval zájmy původního žadatele před zájmy žalobcovými, ačkoliv dospěl k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí bylo nezákonné. Žalobce upozornil, že svá práva uplatňoval včas, neboť již na počátku řízení vedeného před správním orgánem I. stupně uplatnil v souladu s § 95 odst. 4 stavebního zákona námitky proti zjednodušenému územnímu řízení. Dále žalobce upozornil, že způsob, jak správní orgány s jeho námitkami naložily, byl nezákonný, což konstatoval Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 20. října 2017, č. j. 5 A 176/2013 - 42. Za této situace měl tedy žalovaný dle žalobcova názoru přezkoumávané rozhodnutí zrušit.

IV. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Připomněl, že dle § 94 odst. 4 správního řádu je namíste přezkumné řízení zastavit i tehdy, je-li shledána nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, pokud by jeho zrušením došlo k nepřiměřenému zásahu do

práv účastníků nabytých v dobré víře. Právě taková situace v projednávané věci nastala, neboť povolenou změnou využití území nemohlo dojít k žádnému podstatnému zásahu do žalobcovy právní sféry, zatímco zrušení přezkoumávaného rozhodnutí by znamenalo významný zásah do práv původního žadatele.

V. Způsobilost žaloby k věcnému projednání

5. Soud nejprve zvažoval, zda je žaloba věcně projednatelná. V zásadě totiž platí, že jelikož zastavením přezkumného řízení nedochází k zásahu do pravomocného stavu založeného přezkoumávaným rozhodnutím, není proti němu přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81). Z tohoto pravidla však existuje výjimka, a to právě zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení za situace, kdy přezkumný orgán shledal nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, se podstatně odlišuje od zastavení přezkumného řízení v jiných případech. Přezkumný orgán jím totiž konstatuje, že došlo k porušení práv účastníků řízení, avšak i přesto odmítá zjištěnou nezákonnost napravit, čímž zasahuje do právní sféry účastníků ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 25 cit. rozsudku NSS). Napadené rozhodnutí tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je proti němu žaloba přípustná.

6. Zároveň bylo třeba zvážit, zda proti napadenému rozhodnutí nebyl přípustný řádný opravný prostředek, jímž by bylo za dané situace odvolání k Ministerstvu pro místní rozvoj. Jak ovšem Nejvyšší správní soud dovodil v právě citovaném rozsudku č. j. 1 As 36/2011 - 79, bodu 27, usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu je třeba považovat za podmnožinu usnesení o zastavení řízení z úřední povinnosti, které se podle § 66 odst. 2 správního řádu pouze poznamená do spisu. Proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, se podle § 76 odst. 5 věty poslední správního řádu nelze odvolat. Žalobce tedy neměl k dispozici další řádné opravné prostředky ve správním řízení, a proto je přípustná jeho žaloba směřující přímo proti rozhodnutí žalovaného o zastavení přezkumného řízení.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

7. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

8. Soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný po poučení soudem nevyslovil nesouhlas. Samostatným důvodem pro rozhodnutí bez nařízení jednání je také skutečnost, že soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

9. Žaloba je důvodná.

VI. a. Shrnutí dosavadních řízení ve věci

10. Jelikož je dosavadní procesní vývoj projednávané věci značně komplikovaný, považuje soud za vhodné jej nejprve shrnout.

11. Žadatel, nájemce dotčeného pozemku, požádal dne 17. 4. 2012 ve zjednodušeném řízení podle § 94 odst. 4 ve spojení s § 95 stavebního zákona o změnu územního rozhodnutí o změně využití území z roku 2008. V souladu s § 95 odst. 2 stavebního zákona byl návrh výroku požadovaného rozhodnutí dne 26. 4. 2012 zveřejněn na úřední desce správního orgánu I. stupně s tím, že dotčené osoby byly poučeny o možnosti podat námitky do 15 dnů ode dne zveřejnění.

12. Žalobce námitky podal dne 28. 5. 2012 e-mailem, který byl elektronicky podepsán Mgr. Adriánem Čechem, advokátem (podání je sice ve správním spise opatřeno razítkem „doručeno 29. 5. 2012“, součástí správního spisu je však i samotná e-mailová zpráva, z níž vyplývá, že byla správnímu orgánu I. stupně doručena dne 28. 5. 2012). K podání však nebyla přiložena plná moc. Správní orgán I. stupně žalobce nevyzýval k odstranění vady podání, avšak plná moc byla doplněna dne 30. 5. 2012.

13. Následně správní orgán I. stupně přípisem ze dne 8. 6. 2012 žalobci sdělil, že námitky představovaly vadné podání, protože k nim nebyla přiložena plná moc pro žalobcova zmocněnce. V přípise se také uvádí, že „podání ... bylo zaevidováno posledním dnem lhůty“. Doplnění plné moci došlo až dne 30. 5. 2012, jelikož se však jednalo o plnou moc pro neurčitý počet řízení, musela být podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu opatřena úředně ověřeným podpisem žalobce. Protože úředně ověřený podpis absentoval, nebyla ani doložením plné moci vada původního podání odstraněna. Jelikož již lhůta pro podání námitek uplynula, správní orgán I. stupně nevyzýval žalobce, respektive jeho právního zástupce, k odstranění vad podání podle § 37 odst. 2 správního řádu.

14. Uvedené sdělení správního orgánu I. stupně žalobce vyhodnotil jako rozhodnutí v materiálním smyslu a dne 19. 6. 2012 proti němu podal odvolání. K tomuto podání také přiložil plnou moc ze dne 20. 5. 2012 s úředně ověřeným podpisem, kterou správní orgán I. stupně vyžadoval. Správní orgán I. stupně však žalobci přípisem ze dne 28. 6. 2012 sdělil, že odvolání nesměruje proti rozhodnutí, a tedy jej jako odvolání nelze posoudit. V návaznosti na tento přípis žalobce podal žádost o učinění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a stížnost k žalovanému.

15. Žalovaný na základě stížnosti usnesením ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. S-MHMP 931312/2012/OST/Go, zahájil přezkumné řízení, jehož předmětem učinil územní rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2012, tedy rozhodnutí vydané ve zkráceném územním řízení podle § 95 odst. 4 stavebního zákona. Původní žadatel, jemuž bylo rozhodnutím ve zkráceném územním řízení vyhověno, proti usnesení o zahájení přezkumného řízení podal odvolání, které Ministerstvo pro místní rozvoj zamítlo rozhodnutím ze dne 22. 3. 2013, č. j. MMR-7320/2013-83/441.

16. Mezitím však žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu I. stupně, kterou spatřoval v tom, že nebylo rozhodnuto o jeho námitkách ze dne 28. 5. 2012. Jedenáctý senát Městského soudu v Praze této žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 25. 2. 2013, č. j. 11 A 135/2012 - 37, správnímu orgánu I. stupně uložil povinnost „vydat rozhodnutí o námitkách žalobce ze dne 28. 5. 2012 uplatněných v rámci zjednodušeného řízení ..., proti vedení řízení ve formě zjednodušeného řízení, resp. proti návrhu výroku žalovaného ze dne 25. 4. 2012, jímž bylo navrhováno povolení změny způsobu využití pozemku parc. č. x k. ú. x jako změny dočasné nejpozději do 27. 4. 2022“. Proti uvedenému rozsudku městského soudu nebyla podána kasační stížnost.

17. Správní orgán I. stupně následně, vázán rozsudkem jedenáctého senátu městského soudu, vydal rozhodnutí ze dne 17. 4. 2013, č. j. 12611/2012/OÚR/VLe, jímž námitky zamítl. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2013, č. j. MHMP 874036/2013. Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou, o níž rozhodl pátý senát Městského soudu v Praze rozsudkem ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 A 176/2013 - 42, tak, že napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně o námitkách zrušil. Pátý senát městského soudu ve svém rozsudku dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně vůbec neměl vydat rozhodnutí o námitkách, k jehož vydání jej zavázal rozsudek jedenáctého senátu městského soudu. Pátý senát uvedl, že „[p]rávní názor [jedenáctého senátu] soudu a související příkaz k vydání rozhodnutí ... nebylo možné vykládat izolovaně, ale bylo jej nutné realizovat v kontextu platné právní úpravy, a to nehledě na skutečnost, že v předmětném rozsudku soud opominul detailně připomenout, jaký má být jeho přesný zákonný postup. Soud proto uzavírá, že byl-li Úřad městské části Prahy 15 daným rozsudkem zavázán k rozhodnutí o námitkách, v kontextu právní úpravy to znamenalo, že mu bylo soudem uloženo vydat usnesení dle § 95 odst. 3 věty první stavebního zákona o provedení územního řízení, a v rámci tohoto námitky vypořádat.“

18. Dne 31. 8. 2017, tedy těsně před vydáním právě citovaného rozsudku pátého senátu městského soudu, vydal žalovaný usnesení o zastavení přezkumného řízení zahájeného usnesením ze dne 12. 9. 2012, které je předmětem žaloby nyní projednávané desátým senátem městského soudu.

VI. b. Přezkoumatelnost napadeného usnesení

19. Spor mezi účastníky se vede výlučně o otázku, zda bylo namístě přezkumné řízení zastavit proto, že by zrušením přezkoumávaného rozhodnutí, které bylo dle žalovaného nezákonné, původnímu žadateli vznikla újma nepoměrná vůči újmě, která vznikla žalobci. Soud však tuto otázku nemohl posoudit, neboť zjistil, že pokud by platily závěry žalovaného uvedené v napadeném rozhodnutí, územní rozhodnutí, jež bylo učiněno předmětem přezkumného řízení, by nikdy nebylo vydáno. Usnesení žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť jsou v něm na jedné straně prezentovány úvahy svědčící o tom, že přezkoumávané rozhodnutí nikdy nebylo vydáno, na druhé straně však žalovaný dospěl k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je pravomocné a

vyvolalo v účastnících řízení legitimní očekávání, kvůli jehož ochraně musí být přezkumné řízení zastaveno podle § 94 odst. 4 správního řádu. Soud pochopitelně nemůže posoudit, jaká újma by účastníkům územního řízení mohla vzniknout v důsledku „zrušení“ nikdy nevydaného rozhodnutí. Ačkoliv tedy žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v uvedené vnitřní rozpornosti nenamítal, musí k ní soud přihlédnout z úřední povinnosti, neboť je v jejím důsledku znemožněno posouzení uplatněných žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 16).

20. Původní žadatel podal žádost o změnu územního rozhodnutí o změně využití území ve zjednodušeném územním řízení. Ustanovení § 95 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění stanovilo: *„Pokud žádost nesplňuje podmínky pro zjednodušené územní řízení, stavební úřad rozhodne usnesením o provedení územního řízení, jinak zveřejní návrh výroku rozhodnutí; návrh výroku doručí žadateli a dotčeným orgánům jednotlivě.“* Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí, žalovaný návrh výroku rozhodnutí zveřejnil, a tedy měl zjevně za to, že žádost splňuje podmínky pro zjednodušené řízení. Další postup vyplývá z § 95 odst. 4 stavebního zákona: *„Výhrady dotčených orgánů nebo námítky účastníků proti zjednodušenému územnímu řízení lze podat písemně ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu, připomínky veřejnosti lze podat ve stejné lhůtě pouze za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů. Po podání výhrady, námítky nebo připomínky postupuje stavební úřad obdobně podle odstavce 2. Pokud nebyly ve lhůtě uplatněny výhrady, námítky nebo připomínky, rozhodnutí se pokládá za vydané a nabývá právní moci.“*

21. Z právě citovaných ustanovení stavebního zákona vyplývá klíčové zjištění, že pokud by žalobce včas podal námítky proti zjednodušenému územnímu řízení, nemohlo by dojít k fikci vydání územního rozhodnutí podle § 95 odst. 4 věty druhé stavebního zákona. Žalovaný v napadeném usnesení zjevně dospěl k závěru, že žalobce námítky včas podal. Měl sice za to, že námítky původně trpěly vadou spočívající v nedostatku formy plné moci, tato vada však dle jeho názoru byla zhojitelná, a žalobce tedy měl být k jejímu odstranění vyzván (ze správního spisu ostatně vyplývá, že tato vada byla zhojena nejpozději žalobcovým podáním ze dne 19. 6. 2012, k němuž byla připojena řádná plná moc s žalobcovým úředně ověřeným podpisem). Pokud žalovaný v tom, že správní orgán I. stupně žalobce nevyzýval k odstranění vad námítek, spatřoval nezákonnost územního rozhodnutí, musel námítky považovat za včasné, protože odstraňovat vady opožděných námítek, které by na výsledku zjednodušeného územního řízení nemohly nic změnit, by pozbývalo smyslu. Ostatně též správní orgán I. stupně měl žalobcovy námítky za včasné, což vyplývá z jeho sdělení ze dne 8. 6. 2012.

22. Logickou konsekvencí názoru žalovaného, že žalobce námítky podal včas a že vady námítek byly zhojitelné, by byl závěr, že územní rozhodnutí nikdy nebylo vydáno. Žalovaný místo toho v napadeném usnesení dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně ve zjednodušeném územním řízení vydal dne 29. 5. 2012 rozhodnutí, které bylo nezákonné.

Zákon však nestanoví, že stavební úřad po marném uplynutí patnáctidenní lhůty k podání námitek vydá územní rozhodnutí, nýbrž že se rozhodnutí, jehož návrh byl zveřejněn, „*pokládá za vydané a nabývá právní moci*“. Zákon tedy zná jen dvě možnosti: buď výhrady, námitky ani připomínky v patnáctidenní lhůtě od zveřejnění návrhu nejsou uplatněny, a potom automaticky nastává fikce vydání rozhodnutí, jehož návrh byl zveřejněn, a toto fiktivní rozhodnutí zároveň též nabývá právní moci, anebo jsou uplatněny včasné výhrady, námitky nebo připomínky, a potom fikce vydání územního rozhodnutí nenastává, územní řízení není skončeno a stavební úřad musí podle § 95 odst. 2 stavebního zákona vydat usnesení o provedení řádného územního řízení. Pokud tedy žalovaný bez jakékoliv opory v zákoně vycházel z toho, že žalobce sice včas podal námitky, ale i přesto bylo ve zjednodušeném územním řízení vydáno rozhodnutí, zatížil odůvodnění svého usnesení vnitřní rozporností.

23. Je pravda, že součástí správního spisu je listina označená jako územní rozhodnutí ze dne 29. 5. 2012, č. j. 12611/2012/OÚR/VLe, a právě tuto listinu žalovaný zřejmě považoval za rozhodnutí, které učinil předmětem přezkumného řízení. Tato listina je však označena razítkem „*Koncept*“ a ze správního spisu nevyplývá, že by kdy byla vypravena. I kdyby však vypravena byla, nejednalo by se o vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, neboť § 95 odst. 4 stavebního zákona znal v rozhodné době jen jediný způsob vydání rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení, a to fikci marným uplynutím patnáctidenní lhůty od zveřejnění jeho návrhu. I kdyby tedy správní orgán I. stupně účastníkům vypravil listinu ze dne 29. 5. 2012 označenou jako územní rozhodnutí, bylo by třeba ji považovat pouze za písemné vyhotovení rozhodnutí vydaného fikcí podle § 95 odst. 4 stavebního zákona. Pokud by k fikci vydání rozhodnutí nedošlo, nemělo by takové písemné vyhotovení žádné právní účinky.

24. Soud tedy shrnuje, že pokud by byl správný závěr žalovaného, že žalobce včas proti návrhu územního rozhodnutí uplatnil námitky, nemohlo by být rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení vydáno. Bylo by tedy třeba dospět k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí neexistuje, a přezkumné řízení zastavit pro odpadnutí předmětu řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. Pokud žalovaný na jedné straně dospěl k závěru, že žalobce podal včasné námitky, ale na straně druhé měl za to, že ve zjednodušeném územním řízení bylo vydáno rozhodnutí podle § 95 odst. 4 správního řádu, zatížil své rozhodnutí vnitřní rozporností, a tedy nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

25. Nad rámec nosných důvodů tohoto rozsudku městský soud konstatuje, že závěr žalovaného o tom, že žalobce ve zjednodušeném územním řízení podal včasné námitky, nemusí být nutně souladný se zákonem. Podle § 95 odst. 4 stavebního zákona bylo totiž možné námitky podat do 15 dnů od zveřejnění návrhu územního rozhodnutí. Stavební zákon ani správní řád výslovně nedefinovaly, co se rozumí zveřejněním. Pojem *zveřejnění* je přitom při nejmenším na první pohled odlišný od pojmu *doručení veřejnou vyhláškou*, který stavební zákon také užívá, a to například v § 92 odst. 3 větě druhé stavebního

zákonu. Obě tato ustanovení ve stavebním zákoně byla přítomna již v době jeho přijetí (srov. navrhovaná ustanovení § 93 odst. 3 a § 96 odst. 4 návrhu stavebního zákona, sněmovní tisk č. 998/0, 4. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR), a systematický výklad zákona by tedy nasvědčoval tomu, že pojem *zveřejnění* může mít odlišný význam od pojmu *doručení veřejnou vyhláškou*.

26. Doručení veřejnou vyhláškou je upraveno v § 25 odst. 2 správního řádu tak, že se písemnost považuje za doručenou až patnáctým dnem od jejího uveřejnění na úřední desce. Otázka, zda se toto pravidlo uplatní i při zveřejnění ve smyslu § 95 odst. 4 stavebního zákona, je pro nyní projednávanou věc podstatná, neboť žalobce své námitky uplatnil až třicátý den po vyvěšení návrhu výroku rozhodnutí na úřední desce správního orgánu I. stupně. Pokud by tedy patnáctidenní lhůta k uplatnění námitek plynula okamžitě od vyvěšení návrhu výroku rozhodnutí na úřední desce, byly by žalobcovy námitky zjevně opožděné. Pokud by se naopak nejprve uplatnila patnáctidenní lhůta pro doručení veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu, a až následně by plynula lhůta podle § 95 odst. 4 stavebního zákona, byly by žalobcovy námitky podány včas.

27. Ustanovení § 95 odst. 4 stavebního zákona mělo svůj předobraz zřejmě v § 144 odst. 3 správního řádu, dle něž lze v řízení s velkým počtem účastníků nahradit výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí „*zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhopvat doplnění řízení*“. Judikatura správních soudů se však dosud nikdy nezabývala otázkou, zda se na *zveřejnění* podle § 144 odst. 3 správního řádu či podle § 95 odst. 4 stavebního zákona uplatní § 25 odst. 2 správního řádu, a tedy zda lhůta stanovená pro uplatnění námitek proti zveřejněnému konceptu rozhodnutí začíná plynout přímo dnem uveřejnění konceptu na úřední desce, nebo až patnáctým dnem po jeho vyvěšení. Touto otázkou se nezabývá ani existující komentářová literatura, snad s jedinou výjimkou komentáře J. Vedrala, který bez bližšího zdůvodnění v obecné rovině uvádí, že pro zveřejnění podle § 144 odst. 3 správního řádu platí postup podle § 25 správního řádu (Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha, 2012, str. 1114). Otázka, zda se na zveřejnění konceptu rozhodnutí uplatní patnáctidenní lhůta podle § 25 odst. 2 věty druhé správního řádu, tedy zůstává v judikatuře neřešená, a případně bude muset být správními soudy zodpovězena v budoucnu.

28. S ohledem na právě uvedené soud zdůrazňuje, že v tomto rozsudku nevyjádřil právní názor, že žalobce námitky proti vydání rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení uplatnil včas. Napadené rozhodnutí bylo zrušeno pouze pro nepřezkoumatelnost pramenící z toho, že žalovaný sice žalobcovy námitky považoval za včasné, ale zároveň měl za to, že územní rozhodnutí bylo vydáno, což jsou závěry vzájemně neslučitelné. Otázku, zda žalobce námitky skutečně podal včas, však soud neřešil, a to ani *obiter dictum*, neboť v tomto řízení nebyla sporná. Je však možné, že žadatel o vydání územního rozhodnutí, který účastníkem tohoto soudního řízení není, bude v budoucnu tvrdit, že žalobce námitky včas nepodal, a územní rozhodnutí ve zjednodušeném řízení tedy

vydáno bylo. K takovým tvrzením přitom žadatel dosud neměl procesní příležitost, neboť správní orgány od roku 2012 konzistentně vycházely z toho, že územní rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 5. 2012. Pokud by soud otázku včasnosti žalobcových námitek definitivně vyřešil již v tomto rozsudku, původní žadatel by již nikdy včasnost podání žalobcových námitek nemohl zpochybnit, což by představovalo zásah do jeho procesních práv. V nynějším soudním řízení sice žadatel mohl uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení, čehož nevyužil. To mu však nelze klást k tíži, neboť z předmětu řízení tak, jak byl nastaven odůvodněním napadeného rozhodnutí a uplatněnými žalobními body, nebylo zjevné, že může být zpochybněno samotné vydání územního rozhodnutí. To vyplynulo až z úvah soudu vedených nad rámec žalobních bodů. Jak bylo vyloženo výše, vykročení z mezí žalobních bodů bylo nezbytné, neboť zjištěná vada napadeného rozhodnutí znemožňovala jeho přezkum, žadatel o vydání územního rozhodnutí však tento vývoj rozhodně nemohl předvídat a přizpůsobit mu svůj postup. S přihlédnutím k právům žadatele, který mohl dosud legitimně vycházet z předpokladu, že územní rozhodnutí bylo vydáno ve zjednodušeném řízení, tedy nyní nebylo možné definitivně vyřešit otázku včasnosti žalobcových námitek, potažmo existence územního rozhodnutí ze dne 29. 5. 2012.

29. Pro úplnost je třeba uvést, že včasnost žalobcových námitek není předurčena ani dosavadními dvěma rozsudky Městského soudu v Praze, které byly v souvislosti s projednávanou věcí vydány (viz shrnutí dosavadního řízení výše). Zprvce zde je rozsudek jedenáctého senátu městského soudu č. j. 11 A 135/2012 - 37, který se však včasností žalobcových námitek nezabýval, neboť tato otázka v daném řízení nebyla sporná. Ve věci rozhodované jedenáctým senátem se mezi žalobcem a správním orgánem I. stupně pouze vedl spor o to, zda měl být žalobce vyzván k odstranění vady námitek spočívající v nepřiložení řádné plné moci. V tom sice jedenáctý senát přisvědčil žalobci, následně však správní orgán I. stupně zavázal k vydání „rozhodnutí o námitkách“, které právní řád vůbec nezná. Předmětem rozsudku pátého senátu č. j. 5 A 176/2013 - 42 potom bylo jen rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání proti „rozhodnutí o námitkách“, které správnímu orgánu I. stupně uložil vydat jedenáctý senát. Pátému senátu ve světle právní úpravy nezbyvalo, než se od závěrů jedenáctého senátu odchýlit, konstatovat, že zákon žádné rozhodnutí o námitkách nezná, a proto rozhodnutí obou stupňů zrušit. Jak rozsudek jedenáctého senátu, tak rozsudek pátého senátu, se tedy zabývaly pouze nesprávnou procesní cestou rozhodování o námitkách, kterou zákon nepředpokládá.

30. Je pravda, že pátý senát v závěru rozsudku uvedl: *„Soud považuje rovněž za nutné pro pořádek dodat, že územní rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15 ze dne 29. 5. 2012 ..., které úřad vydal ve zjednodušeném územním řízení, nemělo být pro včasné podání námitek žalobce vydáno.“* Tato jediná věta však zjevně byla vyslovena nad rámec nosných důvodů rozsudku pátého senátu, a to aniž by se pátý senát jinak včasností žalobcových námitek zabýval. Názor pátého senátu vyslovený bez bližšího odůvodnění ohledně otázky přesahující předmět jeho rozsudku jistě nemůže představovat závazný právní názor ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. Pátý senát navíc zřejmě vycházel z téhož mylného předpokladu

jako žalovaný, tedy že správní orgán I. stupně ve zjednodušeném územním řízení dne 29. 5. 2012 vydal územní rozhodnutí navzdory včasnému podání námitek. Jak ovšem bylo vyloženo výše, nic takového se stát nemohlo, protože územní rozhodnutí mohlo být vydáno jedině fikcí podle § 95 odst. 4 stavebního zákona při marném uplynutí lhůty pro podání námitek. Rozsudky jedenáctého a pátého senátu tedy nejsou podstatné pro posouzení včasnosti žalobcových námitek, potažmo existence územního rozhodnutí vydaného fikcí.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud bude žalovaný v pokračujícím řízení i nadále zastávat názor, že žalobce včas uplatnil námitky proti vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném řízení, bude muset přezkumné řízení zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu. Nejprve však bude namístě, aby dal správní orgán I. stupně příležitost všem účastníkům řízení vyjádřit se k otázce, zda žalobce námitky podal včas a zda bylo územní rozhodnutí vydáno. Pokud správní orgán I. stupně následně dospěje k závěru, že žalobce námitky včas podal, bude třeba v dosud neskončeném řízení pokračovat v souladu s § 95 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 (srov. přechodné ustanovení čl. II bodu 14 novelizačního zákona č. 350/2012 Sb.), proti čemuž se bude moci žadatel o vydání územního rozhodnutí, případně jiná osoba dotčená na svých právech, bránit. Pro takovou obranu by zřejmě přicházela v úvahu pouze žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nezákonném vedení řádného územního řízení; teprve v řízení o takovéto případné žalobě by mohl soud na základě tvrzení účastníků posoudit, zda územní rozhodnutí ve zjednodušeném řízení bylo, nebo nebylo vydáno.

32. Dospějí-li naopak správní orgán I. stupně a žalovaný k závěru, že žalobce námitky včas nepodal, bude namístě vycházet z toho, že dne 29. 5. 2012 bylo fikcí vydáno územní rozhodnutí ve zjednodušeném řízení. Takové rozhodnutí by mohlo být předmětem přezkumného řízení, a žalovaný by v takovém řízení mohl standardně rozhodnout, ať již zastavením podle § 97 odst. 1 správního řádu, opětovným zastavením podle § 94 odst. 4 správního řádu, nebo zrušením či změnou přezkoumávaného rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

33. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byl plně úspěšný žalobce. Jeho náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$). Odměna advokáta tak činí

6 800 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8 228 Kč. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 21. května 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu