

U S N E S E N Í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobců: a) P. H.,
b) Ing. J. S.,
c) Spolek Občané Satalic za udržení životního prostředí,
IČO: 26661276, se sídlem Šimkova 660/20, Praha 9

zastoupených Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem
Ostrovní 5, Praha 1

proti

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

za účasti těchto osob zúčastněných na řízení:

1. Ing. T. R.,
2. K. R.,
3. A. R.,
4. J. R.,

zastoupených Mgr. Vitem Kučerou, advokátem se sídlem
Na Květnici 850/20, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2017 č. j. MHMP 970164/2017 spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy č. U 0723/2010 vydaného žalovaným dne 23. 9. 2010

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 26. 6. 2017 č. j. MHMP 970164/2017 se odmítá.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0723/2010 vydané žalovaným dne 23. 9. 2010 se odmítá.
- III. Žalobci a) P. H. se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 8.000,- Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude žalobci vrácen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Martina Mládky.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

- IV. Žalobci b) Ing. J. S. se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 8.000,- Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude žalobci vrácen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Martina Mládky.
- V. Žalobci c) Spolku Občané Satalic za udržení životního prostředí se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 8.000,- Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude žalobci vrácen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Martina Mládky.
- VI. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- VII. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím odboru výstavby – stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 19 (dále jen „stavební úřad“) č. j. P19 6580/2016-OV/NO, sp. zn. SZ P19 8150/2015 ze dne 11. 10. 2016 byla k žádosti žadatelů Ing. T. R., K. R., A. R. a J. R. v územním řízení umístěna stavba nazvaná „Obytný soubor Za Školkou, Praha Satalice“ na pozemcích č. parc. N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, N10 a N11, vše v k.ú. Satalice, Praha 9 (dále jen „předmětná stavba“).
2. Prvním výrokem rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto usnesení (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný na základě včasných a přípustných odvolání nejenom žalobců podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil výše uvedené rozhodnutí stavebního úřadu a věc vrátil k novému projednání. Druhým výrokem napadeného rozhodnutí pak žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání V. D. podané proti témuž rozhodnutí stavebního úřadu.
3. Žalobou ze dne 12. 9. 2017 podanou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali zrušení té části prvního výroku napadeného rozhodnutí, kterou byla věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalobu spojili s návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy č. U 0723/2010 vydaného žalovaným dne 23. 9. 2010 (dále jen „Opatření“).
4. Nezákonnost napadeného rozhodnutí dle žalobců spočívá v tom, že věc byla žalovaným vrácena stavebnímu úřadu namísto toho, aby bylo řízení zastaveno. V rámci odvolacího řízení vydal odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy dne 25. 5. 2017 závazné stanovisko č. j. MHMP 850137/2017, kterým změnil původní závazné stanovisko Úřadu městské části Praha 19, odboru životního prostředí č. j. P19 4104/2015/OŽPD/An tak, že vyslovil s umístěním předmětné stavby nesouhlas. Nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí je dána i tím, že záměr předmětné stavby a dokumentace k ní trpí takovým množstvím závažných vad, že pokračování v řízení by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Vrácení věci stavebnímu úřadu by zbytečně prodloužilo řízení a

vyžádalo si další náklady. Záměr předmětné stavby je navíc založen na nezákonné změně kódu míry využití území přijaté neveřejným Opatřením.

5. V dalších částech žaloby rozvedli žalobci své žalobní námitky. Dovozejí, že závazné stanovisko odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 25. 5. 2017 znemožňuje vyhovět žádosti žadatelů o umístění předmětné stavby, a vrácení věci stavebnímu úřadu proto bylo nadbytečné. Žalobci dále upozornili na to, že umístění předmětné stavby a projektová dokumentace k ní trpí tak zásadními vadami a nedostatky, že i z tohoto důvodu by vrácení věci stavebnímu úřadu k dalšímu řízení bylo zcela v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Tyto nedostatky shledal i žalovaný, jak je patrné z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Již několikrát revidovaná projektová dokumentace trpí tak závažnými vadami, že vyžaduje kompletní přepracování. Její kompletní přepracování by poté vyžadovalo i nová závazná stanoviska dotčených orgánů. Tyto úkony by ve svém souhrnu představovaly významné prodloužení řízení, které by bylo v rozporu s požadavkem na hospodárnost řízení. I samotní žadatelé ostatně připustili, že příprava projektové dokumentace k předmětné stavbě je časově velice náročná. Žalobci dále uvedli, že vzhledem k očekávanému zrušení nezákonné neveřejné změny kódu míry využití území na pozemku parc. č. 641/104, k.ú. Satalice, jehož se rovněž domáhají, dojde ke snížení možné kapacity předmětné stavby, a tedy k další nucené zásadní změně dokumentace. Nepřiměřené prodlužování řízení představuje i doporučení žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí, aby byla dalších 5 let očekávaná nedostatečná kapacita čistírny odpadních vod Kbely vyřešena předložením plánovací smlouvy. Čistírna odpadních vod Kbely navyšuje svou kapacitu, avšak toto navýšení lze reálně očekávat až za 5 let. Ani případná investice žadatelů (stavebníků) toto zkapacitnění nemůže urychlit. Zcela nereálné je pak vybudování vlastní čistírny odpadních vod pro bytový komplex sídlištního typu, jakým je předmětná stavba.
6. S ohledem na rozsah a závažnost nedostatků předmětné stavby a její dokumentace nemá dle mínění žalobců objektivně smysl dále protahovat řízení a zatěžovat jím účastníky, kterým tak vznikají neúměrné a zbytečné náklady. Žalobci proto navrhují, aby se věc nevracela zpět stavebnímu úřadu k novému projednání, ale aby žalovaný řízení zastavil.
7. V návrhu na incidenční přezkum Opatření, který spojili se žalobou, žalobci uvedli, že jejich pozemky bezprostředně sousedí s pozemky ve vlastnictví žadatelů, na kterých má být umístěna předmětná stavba. Pro pozemek parc. č. 641/104, k.ú. Satalice, byla Opatřením vydána úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, kterou se změnil kód míry využití území z B na D, čímž se výrazně zvýšil koeficient podlažní plochy z původních 0.3 na 0.8., podlažnost z maximálních 3 podlaží na 5 podlaží, jakož i další koeficienty. Žadatelům tak bylo umožněno naprojektovat záměr bytového komplexu sídlištního typu s převažujícími čtyřpodlažními bytovými domy, který svým objemem významně převyšuje všechny objekty ve svém okolí. V dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí žadatelé intenzivně využili nový kód míry využití území tak, že naprojektovali záměr sídlištního typu mj. s šesti čtyřpodlažními domy C1 - C6, které obsahují každý 48 bytů, tj. celkem 288 bytů a čtyřmi tří- až čtyřpodlažními domy A1 - A4, které obsahují každý 17 bytů, tj. celkem 68 bytů. Dotčení žalobců spočívá v první řadě v intenzivní stavební činnosti, která by byla u bytového komplexu sídlištního typu násobně významnější než v případě výstavby podle kódu míry využití území B. Zejména

však jejich dotčení spočívá v následném užívání bytového komplexu, který bude způsobovat mimořádné zatížení okolí hlukem, zvýšenou intenzitou dopravy, dramatickou změnou krajinného rázu a dalšími zásahy.

8. Kód míry využití území je materiálně závaznou částí územního plánu, a může být měněn pouze postupem podle § 171 a násl. správního řádu. Tento postup má zaručit, že závazné části územního plánu budou vydány za účasti veřejnosti, která k navrhovaným změnám může uplatnit námitky a připomínky. Opatření však bylo vydáno pouze na základě rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního plánu a souhlasu s modifikací územního plánu vydaného Institutem plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Při vydání Opatření tedy nebyl využit postup podle § 171 a násl. správního řádu. Opatření bylo vydáno bez účasti veřejnosti, pouze na základě soukromého projednání žádosti žadatelů, jejichž individuální zájem nebyl poměřován s oprávněnými zájmy dotčených osob. Proti takovému postupu se jednoznačně negativně vymezil i velký senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 119. Ke způsobu změny kódu míry využití území, v konkrétně projednávaném případě indexu podlažních ploch (IPP), se Nejvyšší správní soud dále vyjádřil ve svém usnesení ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135.
9. Vzhledem k tomu, že při vydání Opatření nebyl dodržen požadovaný postup podle § 171 a násl. správního řádu zaručující účast veřejnosti, jsou Opatření a jím přijatá změna kódu míry využití území nezákonné.
10. S poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36 žalobci uvedli, že jejich návrh je návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy. Opatření bylo přijato neveřejným způsobem a poprvé bylo uplatněno v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí. V něm žalovaný mj. upozornil na to, že ačkoliv je Opatření nezákonné, je nutné se vadným kódem míry využití území řídit až do doby, než bude Opatření zákonem stanoveným způsobem zrušeno. Žalobci se proto musí proti Opatření bránit návrhem na jeho incidenční přezkum, kterým požadují zrušení Opatření.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že napadené rozhodnutí není meritorním rozhodnutím ve věci a nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť nelze dospět k závěru, že by uvedeným rozhodnutím bylo zasazeno do právní sféry žalobců ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.
12. Vydání nesouhlasného závazného stanoviska není dle žalovaného důvodem pro zastavení řízení. Při zastavení řízení se jedná o procesní důvod pro ukončení řízení, zatímco při zamítnutí žádosti, jak předvídá zejména § 149 odst. 3, ale i § 51 odst. 3 správního řádu, se žádost zamítá z věcných důvodů. Protože na základě uvedených ustanovení je dán zákonný postup, tj. žádost se zamítá, a protože ustanovení § 90 správního řádu neupravuje takový způsob rozhodnutí o odvolání (zrušení rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy a současně zamítnutí žádosti), nebylo možno za daných okolností v souladu s platnou právní úpravou rozhodnout o zastavení řízení. V odvolacím řízení bylo jednak zjištěno, že rozhodnutí stavebního úřadu je v rozporu s právními předpisy, a dále bylo podkladem pro napadené rozhodnutí nesouhlasné závazné stanovisko. Proto bylo dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu na místě zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Žalovaný

daným způsobem rozhodl také proto, že bylo možno danou věc ohledně zajištění odvodu odpadních vod z umísťované stavby řešit v rámci uzavřené plánovací smlouvy.

13. Žalovanému v této fázi územního řízení nepřísluší hodnotit, zda velký počet zjištěných nedostatků či nezákonností rozhodnutí stavebního úřadu a předložené dokumentace pro územní rozhodnutí (DUR) si vyžaduje kompletní přepracování DUR. Žalovaný v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu uvedl všechna zjištěná pochybení či nedostatky, které odůvodňovaly zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení věci k novému projednání. Stejně tak mu v rámci odvolacího řízení nepříslušelo hodnotit, zda stavebník předpokládá průtahy v řízení. Žalovanému není známo, v čem by případné průtahy v řízení mohly být k tíži ostatních účastníků řízení, potažmo žalobců, když dosud nebylo ve věci rozhodnuto (právo na umístění stavby dosud nevzniklo). Možné průtahy v řízení nejsou hlediskem pro přezkum v odvolacím řízení. Pokud se jedná o namítanou „nesmyslnost“ předložení plánovací smlouvy v dané věci, tuto možnost předvídá platná právní úprava zakotvená v § 88 stavebního zákona. To, zda bude či nebude využito řešení ohledně zajištění odvodu odpadních vod ze stavby v rámci uzavření plánovací smlouvy, je na stavebnících; žalovaný jen konstatoval, jaké možnosti se nabízejí.
14. Vzhledem k výše uvedenému má žalovaný za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a nejsou dány důvody k jeho zrušení. Proto navrhl, aby žaloba, kterou se žalobci domáhají zrušení výroku I. napadeného rozhodnutí, pokud se jedná o vrácení věci stavebnímu úřadu k novému projednání, byla odmítnuta z důvodu její nepřipustnosti, případně aby byla zamítnuta jako nedůvodná.
15. Napadené opatření obecné povahy č. U 0723/2010 ze dne 23. 9. 2010 představuje úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z 1000/00 vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009. Protože již výše žalovaný zaujal názor, že v daném případě s ohledem na typ rozhodnutí žalovaného, kterým nebylo územní řízení pravomocně ukončeno, nelze dovodit, že by žalobci ve smyslu § 65 s.ř.s. disponovali aktivní legitimací pro podání žaloby, která je podmínkou pro úspěšné napadnutí opatření obecné povahy tzv. incidenčním přezkumem, nejsou splněny ani podmínky jejich aktivní legitimace pro napadnutí Opatření v rámci podané žaloby, tj. pro jeho zrušení.
16. Tvrzení žalobců o dotčení na jejich právech je podle žalovaného možné označit za spekulativní. Okolí předmětné stavby bude v případě jakékoliv stavby dotčeno, a to bez ohledu na její rozsah. Navíc se otázka výstavby řeší v případných navazujících řízeních (např. závazné podmínky stavebního povolení týkající se výstavby).
17. Žalovanému je znám rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 č. j. 1 A 02/2013, dle kterého, i když si územní plán vyhradil úpravu kódu využití území ve směrné části, je jeho změna možná pouze postupem dle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Úpravu územního plánu - změnu kódu využití území – je tak třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Jako takové je však možné je přezkoumat (resp. podat návrh na jeho přezkoumání) pouze v zákonem stanovených lhůtách (§ 101b odst. 1 s.ř.s.) a zmeškání této lhůty nelze prominout. Uvedenou úpravu tak nelze napadnout samostatnou správní žalobou z důvodu zmeškání

lhůty k podání žaloby. Za situace, kdy dosud nebylo vydáno meritorní rozhodnutí, tj. územní řízení nebylo pravomocně ukončeno, nejsou splněny podmínky ani pro tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, neboť není splněn základní předpoklad, a to možnost soudního přezkumu rozhodnutí, k němuž se úprava váže, neboť rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým se rozhodnutí správního orgánu I. stupně ruší a věc se vrací k novému projednání, je ze soudního přezkumu vyloučeno. Žalovaný v tomto směru odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014 č. j. 10 As 33/2014, ze dne 6. 11. 2014 č. j. 7 As 65/2014, ze dne 2. 2. 2015 č. j. 8 As 98/2014 a ze dne 21. 3. 2016 č. j. 2 As 305/2015 a navrhl, aby soud i v této části žalobu odmítl, popř. zamítl.

18. Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření k žalobě a k návrhu na zrušení Opatření označily žalobu za účelovou. Uvedly, že jediným účelem žaloby je vytvoření podmínek pro podání návrhu na zrušení Opatření po více než 7 letech ode dne jeho vydání, dávno po uplynutí lhůty zakotvené v § 101b odst. 1 s.ř.s. Napadené rozhodnutí podle nich nijak nezasahuje do právní sféry žalobců, což má za následek nedostatek jejich aktivní legitimace k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí. Jedná se o procesní rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, což znamená, že jím nemohlo být zasaženo do práv či povinností žalobců. Napadené rozhodnutí lze považovat též za úkon správního orgánu předběžné povahy.
19. Pokud jde o procesní způsob rozhodnutí o odvolání uplatněný v dané věci žalovaným, osoby zúčastněné mají za to, že žalovaný jednal zcela v souladu se zákonem. Volba způsobu, jakým odvolací správní úřad rozhodne, není ponechána na jeho libovůli, ale je předurčena celou řadou dalších zákonných ustanovení, stejně jako předchozím průběhem řízení. Posuzuje se například předchozí postup správního úřadu prvního stupně, skutečnost, zda se jedná o řízení zahájené ex offio nebo na žádost, a pochopitelně také průběh samotného řízení odvolacího. Právě ve vztahu k těmto souvislostem se doktrína jednoznačně přiklání k závěru, že užití § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu připadá v úvahu jen v případě, že správní řízení bylo zahájeno ex offio, nebo rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno například pro rozpor s právním předpisem. Pokud však bylo řízení zahájeno na žádost, je možné postupovat pouze podle § 90 odst. 1 písm. c), popř. písm. b), tedy tak, aby mohlo být o žádosti určitým způsobem rozhodnuto. Stejně tak soudní praxe dospěla k závěru, že rozhodnutí zrušit a řízení zastavit by bylo možné jen v případě zahájení řízení ex offio, nebo v případě, pokud napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, např. pro rozpor s právními předpisy. Žalovaný tedy nemohl o řízení zahájeném na žádost rozhodnout podle § 90 odst. 1 písm. a) a řízení zastavit, stejně jako nemohl rozhodnout podle § 90 odst. 1 písm. c) a územní rozhodnutí změnit, neboť by tím žadatelům odebral právo na podání odvolání. Za dané situace bylo rozhodnutí o odvolání vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu jediným možným procesně správným postupem.
20. V další části svého vyjádření osoby zúčastněné na řízení věcně oponovaly jednotlivým žalobním tvrzením. Co se týče návrhu žalobců na zrušení Opatření, osoby zúčastněné na řízení jsou přesvědčeny o tom, že s ohledem na nedostatek aktivní legitimace žalobců a naplnění dvou důvodů pro aplikaci kompetenční výluky není dán legitimní důvod k tomu, aby byla zákonnost Opatření přezkoumávána. Snaha žalobců získat takovou možnost ve smyslu nejnovějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podáním nedůvodné a nepřipustné žaloby by měla být posuzována jako obcházení zákona a měla by být bez

věcného přezkoumání odmítnuta. Ostatně i v předmětném rozhodnutí je konstatováno, že návrh na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Jelikož žalobci nejsou oprávněni podat ve správním soudnictví v souvislosti s napadeným rozhodnutím žalobu, neboť k tomu nejsou aktivně legitimováni a žaloba je pro kompetenční výluky nepřípustná, nemohou oprávněně požadovat ani incidenční přezkum Opatření.

21. Dle názoru osob zúčastněných na řízení se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výkladem zákona, který zaujal v rozhodnutí č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. 9. 2016, dopustil nepřipustně extenzivního výkladu zákonných ustanovení. Důsledkem tohoto rozhodnutí je absolutní odstranění lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy a v návaznosti na to rovněž totální potlačení jakékoliv právní jistoty vlastníků pozemků, jichž se jakékoliv opatření obecné povahy týká. Požadování přezkumu Opatření na základě rozhodnutí, které odporuje dosavadním názorům téhož soudu, je zásadním zásahem do právní jistoty osob zúčastněných na řízení. Stranou nelze nechat ani jejich dobrou víru ve správnost správních rozhodnutí a jiných aktů a úkonů orgánů veřejné moci, předvídatelnost práva anebo zákaz retroaktivní aplikace judikatury. Stejně tak by mělo být zohledněno, že osoby zúčastněné na řízení vynaložily v dobré víře významné investice za účelem realizace záměru. Pokud by soud akceptoval návrhy žalobců, tyto investice by byly zmařeny, to vše navíc na základě ojedinělého, překvapivého a dosud jakékoliv kritice nepodrobného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které zcela vybočuje z dosavadní praxe nejen tohoto soudu, ale rovněž soudu Ústavního.
22. Osoby zúčastněné na řízení dodaly, že proces vydání Opatření zcela odpovídal tehdejší praxi a nebyl jakkoli nestandardní, nevybočoval z běžného postupu, jenž byl všeobecně akceptován a považován za správný. S ohledem na princip presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci neměly osoby zúčastněné na řízení jakýkoliv důvod domnívat se, že by mohlo dojít ke zrušení Opatření, a tím pádem i ke znehodnocení jejich vlastnictví a investic.
23. Osoby zúčastněné na řízení navrhly, aby soud žalobu směřující proti napadenému rozhodnutí i návrh žalobců na zrušení Opatření odmítl.
24. V dané věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 70 písm. a) s.ř.s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Podle § 68 písm. e) s.ř.s. je žaloba nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle § 46 odst. 1 s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže

- a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,
- b) návrh byl podán předčasně nebo opožděně,
- c) návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou,
- d) návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný.

Podle § 101a odst. 1 s.ř.s. 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Podle § 101b odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném do 31. 12. 2017 návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.

25. Po posouzení věci dospěl soud k závěru, že žalobu je nutno odmítnout. Napadené rozhodnutí, proti němuž žalobci brojí podanou žalobou, totiž nepodléhá soudnímu přezkumu, protože se nejedná o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 65 odst. 1 s.ř.s., tj. o úkon správního orgánu, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žalobců (či kohokoliv jiného).
26. V dané věci nelze než poukázat na závěry, které zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010 č. j. 9 As 30/2010 – 219. Jmenovaný soud tímto rozsudkem zamítl jako nedůvodnou kasační stížnost směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2009 č. j. 29 Ca 124/2009 - 126, kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 21. 4. 2009, č. j. MMB/0089198/2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil územní rozhodnutí č. 138 Úřadu městské části Brno - střed ze dne 30. 6. 2008, č. j. 070118991/POKP/STU/016, o umístění stavby s názvem „Polyfunkční objekt Veveří“, a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu projednání. V rámci posouzení důvodnosti odmítnutí žaloby krajským soudem Nejvyšší správní soud uvedl, že „v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je z hlediska posouzení žalobní legitimace klíčovým ustanovením § 65 s.ř.s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Nejedná-li se o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ustanovení § 65 s.ř.s., nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon je podle ustanovení § 70 odst. a) s.ř.s. ze soudního přezkumu vyloučen a soud žalobu domáhající se přezkumu rozhodnutí z přezkumu vyloučeného usnesením jako nepřijatelnou odmítne.“
27. Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), podle něhož „ten, kdo tvrdí, že byl na svých

právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Pravomoc správních soudů k přezkumu je podle citovaného článku Listiny založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně vyloučeno zákonem (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž zákonná kompetenční výluka není možná). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod.

28. *Dle shora nastíněných ústavních východisek je pak nutno postupovat také při aplikaci a interpretaci ustanovení § 65 s. ř. s. Toto ustanovení „nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“ (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb.).*
29. *Dosavadní judikatura správních soudů nepokládá rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví. O tom svědčí např. již usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 59 Ca 59/2006, v němž se uvádí: „Rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Uvedená otázka však byla předmětem posuzování také ze strany Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, dostupném na www.nssoud.cz,....“*
30. *Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že „je zřejmé, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo v daném případě pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé.“*
31. *Nejvyšší správní soud uzavřel, že „žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepředstavuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví.“*
32. *Městský soud v Praze pro úplnost dodává, že Nejvyšší správní soud zaujal shodný závěr v řadě dalších rozsudků. Příkladmo lze zmínit rozsudek ze dne 14. 5. 2014 č. j. 10 As 33/2014 – 34, rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219, rozsudek ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 – 111 nebo rozsudek ze dne 21. 3. 2016 č. j. 2 As 305/2015 – 24. Jedná se tedy o ustálenou judikaturu.*

33. Shora citované závěry je třeba v plném rozsahu vztáhnout i na nyní projednávanou věc, neboť napadené rozhodnutí má zcela shodnou povahu jako rozhodnutí, které bylo předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 3. 2010 č. j. 9 As 30/2010 – 219. I zde se jedná o rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvního stupně, a věc byla tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení. Vydáním napadeného rozhodnutí územní řízení neskončilo – po zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se věc vrací do stadia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení mohou být založena, změněna, zrušena či závazně určena práva nebo povinnosti účastníků územního řízení. Ochrana práv žalobců je zajištěna tím, že proti tomuto konečnému rozhodnutí ve věci samé mohou brojit žalobou u soudu, přičemž případnou újmu způsobenou jim vydáním nezákonného rozhodnutí nebo jiným nesprávným postupem úřadu (např. průtahy v řízení) řeší jiná právní úprava (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).
34. Lze uzavřít, že napadené rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech žalobců (ani jiných účastníků správního řízení), neboť se jím s konečnou platností nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva či povinnosti účastníků řízení. Soudní přezkum takového úkonu správního orgánu je podle ustanovení § 70 odst. a) s.ř.s. ze soudního přezkumu vyloučen, což ve smyslu § 68 písm. e) s.ř.s. způsobuje nepřípustnost žaloby. Soudu proto nezbylo než žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s.ř.s. odmítnout.
35. Posouzení soudu se v daném případě omezilo toliko na otázku přípustnosti žaloby ve správním soudnictví. Vzhledem k odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost se soud věcně nezabýval námitkami, které žalobci proti napadenému rozhodnutí vznesli.
36. Pouze jako *obiter dictum* soud uvádí, že nesdílí názor žalobců o povinnosti žalovaného rozhodnout o zastavení odvolacího řízení. V řízení o žádosti, kterým nepochybně je i řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí, by ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zastavení řízení odvolacím orgánem mohlo dojít jen tehdy, pokud by rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo být vůbec vydáno, nebo v případě zjištění skutečností, které dle zákona odůvodňují zastavení řízení. Nesplnění zákonem stanovených podmínek pro vyhovění žádosti však takovou skutečností není – i takovou žádost je správní orgán povinen meritorně projednat a rozhodnout o ní.
37. Skutečnost, že napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví a žalobu proti němu nelze pro její nepřípustnost projednat, je bez dalšího též důvodem pro odmítnutí návrhu žalobců na zrušení Opatření. Žalobci postrádají aktivní legitimaci pro podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s., protože nejsou oprávněni ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví (projednatelnou) žalobu. O nedostatku jejich oprávnění k podání takové žaloby svědčí to, že jejich žaloba proti napadenému rozhodnutí, se kterou návrh na zrušení Opatření spojili, byla soudem odmítnuta jako nepřípustná (viz výše). V takovém případě je nutně nepřípustný i jejich návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy. Řízení o něm totiž může probíhat pouze ve spojení s

„primárním“ řízením o žalobě směřující do věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito. Nemůže-li však soud vést „primární“ řízení o žalobě, se kterou žalobci svůj návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy spojili, nemůže věcně rozhodovat ani o tomto návrhu, neboť jeho přípustnost je z povahy věci podmíněna přípustností žaloby proti rozhodnutí ve věci samé.

38. Soud tedy plně přisvědčuje argumentaci žalovaného, že za situace, kdy dosud nebylo vydáno meritorní rozhodnutí, tj. územní řízení nebylo pravomocně ukončeno, nejsou splněny ani podmínky pro tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, neboť není splněn základní předpoklad (tohoto incidenčního přezkumu), jímž je možnost soudního přezkumu rozhodnutí, k němuž se úprava obsažená v opatření obecné povahy váže.
39. Městskému soudu v Praze je samozřejmě známo usnesení ze dne 13. 9. 2016 č. j. 5 As 194/2014 – 36, jímž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že *soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.* Žalobci se v návrhu na zrušení Opatření na toto usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu odvolávají a s odkazem na něj lhůtu k podání návrhu na zrušení Opatření ztotožňují s lhůtou k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Za situace, kdy jejich žaloba proti napadenému rozhodnutí musela být pro nepřípustnost odmítnuta, by další pokračování v řízení o návrhu na incidenční přezkum Opatření znamenalo nepřípustné obcházení lhůty pro podání „samostatného“ návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy zakotvené v § 101b odst. 1 s. ř. s., která již dávno uplynula.
40. Z výše popsaných důvodů je návrh žalobců na incidenční přezkum opatření obecné povahy nepřípustný. Nedostatek aktivní legitimace k podání návrhu na incidenční přezkum Opatření na straně žalobců je zároveň neodstranitelným nedostatkem jedné z podmínek řízení, pro který nelze v řízení o tomto návrhu pokračovat. Soud proto druhým výrokem tohoto usnesení podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. i tento návrh odmítl.
41. Výroky III., IV. a V. o vrácení soudního poplatku všem žalobcům jsou odůvodněny ustanovením § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Šestý výrok je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v posledním výroku tohoto

usnesení v souladu s § 60 odst. 5 s.ř.s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 11. prosince 2017

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu