

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobkyně **E. s. r. o., IČ**, se sídlem J., P., zastoupené Mgr. Radkem Vachtlem, advokátem se sídlem Římská 32, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2013, sp. zn. SZ 024540/2013/KUSK REG/Kro, č. j. 049159/2013/KUSK**,

t a k t o:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d ň ě n í

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou u Krajského soudu v Praze dne 7. 6. 2013 domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný rozhodl v přezkumném řízení vedeném podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o zrušení opatření obecné povahy č. 1/2012 Města Unhošť – Změny č. 1 Územního plánu Unhošť.

Žalobkyně uvedla, že rozhodnutím žalovaného byla zkrácena přímo na svých právech. Žalobkyně je totiž na základě nájemní smlouvy oprávněným uživatelem pozemku v území regulovaném zrušenou změnou územního plánu, konkrétně jeho bodem 30, který změnil původní vymezení plochy, v níž se pozemek užívaný žalobkyní nachází, jako polní plochy na plochu technické vybavenosti – kompostárnu. Žalobkyně na předmětném pozemku, na němž byla již v roce 1986 zkolaudována zemědělská stavba – polní hnojiště, provozuje kompostárnu, na jejíž technologické vybavení získala účelovou dotaci z Operačního programu Životní prostředí Státního fondu životního prostředí ve výši 16.000.000,- Kč. Usnesením živnostenského odboru Magistrátu města Kladna v podstatné části potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 1. 2013, č. j. SZ_177907/2012/KUSK/2, však bylo žalobkyni podle ustanovení § 58 odst. 4 a § 17 odst. 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) pozastaveno provozování živnosti do doby, než zajistí, aby provozovna kompostárny byla uvedena do souladu s platným územním plánem obce Unhošť, nejpozději však do 30. 4. 2013. V důsledku zrušení změny územního plánu napadeným rozhodnutím jí tak hrozí, že dojde k uzavření provozovny kompostárny, v důsledku čehož by žalobkyně byla pravděpodobně povinna vrátit podstatnou část poskytnuté účelové dotace.

Soud dospěl k závěru, že žalobu je namístě odmítnout.

V první řadě se soud zabýval otázkou, zda podanou žalobu je třeba posoudit jako žalobu proti rozhodnutí (takto ji pojala žalobkyně) či podle jejího obsahu jako návrh na zrušení opatření obecné povahy. Objevují se totiž názory, že správní akt, jímž končí přezkumné řízení vedené o opatření obecné povahy, je třeba považovat za opatření obecné povahy. Komentářová literatura (Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON 2012, str. 1390-1392) dochází k závěru, že: „[p]řezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu a jde proto o (přezkumné) řízení do značné míry jen podle názvu. Ve skutečnosti jde o postup příslušného správního orgánu *sui generis*, na který se použijí (přiměřeně) ustanovení o přezkumném řízení, neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.

Výsledkem ‚přezkumného řízení‘ vedeného podle § 174 správního řádu proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy (!). Pokud jde o přezkumné řízení jen podle názvu a ve skutečnosti jde o zvláštní postup podle části šesté, který nemá účastníky řízení, ale jen dotčené osoby ve smyslu § 172 odst. 4 a 5, které mohou tak jako v procesu vydávání opatření obecné povahy uplatňovat připomínky, resp. námitky, nemůže být jeho výsledkem rozhodnutí podle § 9, resp. § 67 odst. 1, neboť chybí jeden z nepominutelných znaků správního rozhodnutí, a sice jmenovitě určené osoby, kterým by se zakládala, měnila či rušila práva nebo povinnosti. Výsledkem takového řízení bude závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 správního řádu), tedy opatření obecné povahy. [...] Rozhodnutí je přitom v § 65 odst. 1 [s. ř. s.] definováno jako individuální správní akt směřující vůči konkrétní osobě či osobám, a nikoliv správní akt hromadný, což opatření obecné povahy nesplňuje. Nesplňovalo by to ani ‚rozhodnutí‘ vydané v „přezkumném“ řízení podle § 174 správního řádu vedeném bez účastníků, tzn. vůči neurčitému okruhu osob, které by bylo nakonec tak jako tak (i kdyby se z hlediska správního řádu neposuzovalo jako opatření obecné povahy) pro účely soudního přezkumu posouzeno materiálně jako opatření obecné povahy. Jako úkon správního orgánu v konkrétní věci směřující vůči určitému okruhu osob, resp. stejnému okruhu osob, vůči nimž směřuje přezkoumávané opatření obecné povahy, by po materiální stránce ničím jiným než opatřením obecné povahy nebylo.“

V protikladu citovanému doktrinálnímu závěru naopak leží závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009, který sice ve shodě s citovaným komentářem dovozuje, že „přezkumné řízení“ je postupem řídicím se významnou měrou ustanoveními správního řádu o vydávání opatření obecné povahy (část šestá správního řádu), nicméně dodává, že: „V § 174 odst. 2 správního řádu se hovoří o rozhodnutí. Z toho lze dovozovat, že ač je přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu specifickým postupem podle části šesté správního řádu, jeho výsledkem je vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Tento výklad lze ve vztahu k přezkumu územního plánu podpořit též zněním § 54 odst. 6 stavebního zákona, který přímo odkazuje na rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.“

Soud se přiklonil k závěru, že výsledkem přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.. Nelze totiž bez dalšího abstrahovat

od úmyslu zákonodárce, který výsledný správní akt v textu právního předpisu označuje jako rozhodnutí, a to navíc hned ve dvou různých právních předpisech vydaných v různý časový okamžik (jazykový výklad). Důsledkem přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení je mj. i fakt, že výsledný správní akt má formální vzhledové a obsahové náležitosti správního rozhodnutí. Povaha řízení, v němž je vydáván, není pro jeho posouzení rozhodující (srov. např. úvahy NSS v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, publikovaném pod č. 2544/2012 Sb. NSS). Navíc, posouzení napadeného rozhodnutí jako opatření obecné povahy, by vedlo k nepřipustnému ohrožení právní jistoty adresátů i původců regulace prováděné opatřeními obecné povahy, neboť návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy lze (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí) podat v extrémně dlouhé lhůtě tří let ode dne jeho účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Jak ovšem plyne z níže uvedených argumentů, samotné posouzení povahy napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí či jako opatření obecné povahy by na výsledek tohoto řízení nemělo vliv.

Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

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 § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.

Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.

Žalobní právo odvozené od § 65 odst. 2 s. ř. s. se zakládá na skutečnosti, že žalobce byl účastníkem řízení před správním orgánem, z nějž napadené rozhodnutí vzešlo. Řízení o přezkumu opatření obecné povahy vedené podle § 174 odst. 2 správního řádu je však specifické tím, že navazuje na řízení o vydání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu, které je konstruováno zcela specificky a v němž žádní účastníci řízení nejsou. Proto ani v přezkumném řízení žádní účastníci nevystupují a žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. nepřichází do úvahy.

Žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která jediná přichází do úvahy, je založena tím, že žalobce tvrdí, že byl na svých právech přímo zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Nyní napadeným rozhodnutím nebyla práva žalobkyně bezprostředně dotčena, neboť toto rozhodnutí jí žádná práva či povinnosti neurčuje, nezakládá, neruší ani nemění. Výsledkem napadeného rozhodnutí je však zrušení opatření obecné povahy. Je třeba tedy posoudit, zda taková práva či povinnosti žalobkyně upravovalo zrušované opatření obecné povahy.

Zde Krajský soud v Praze odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, v němž NSS uzavřel, že:

„Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. [...] Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.“

Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přitom vymezuje žalobní legitimaci obdobně jako § 65 s. ř. s. tvrzením navrhovatele, že byl zkrácen na svých právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru tudíž není rozdílu mezi žalobní legitimací pro případ žalob proti rozhodnutí správního orgánu a návrhů na zrušení opatření obecné povahy. I pro případ žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pak platí závěr rozšířeného senátu v odst. 33 shora citovaného usnesení, že *„Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňených případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“*

Jak bylo již ustálenou judikaturou správních soudů vyloženo, přímé dotčení územně plánovací dokumentací je myslitelné pouze v případě vlastníka nemovitosti (popř. osob, které mají právo k nemovitosti na vlastníkovu nezávisle). Nájemci mohou být dotčeni pouze zprostředkovaně tím, že byla dotčena práva vlastníka jimi užívané nemovitosti. V takové situaci však práva, jejichž výkon přenechal nájemci, musí hájit vlastník nemovitosti, který je v rámci nájemního vztahu povinován (v rovině soukromoprávní) zajistit nájemci realizaci jeho práv z nájemní smlouvy. Pokud tak ani na popud nájemce neučiní, může to mít dopady ve vztahu nájemce – pronajímatele. Nájemci samotnému však z právní úpravy neplyne oprávnění hájit v řízení před (správními) soudy o své vůli vlastnická práva pronajímatele. Návrh podaný nájemcem tak nemůže být už z principu úspěšný a je namístě jej odmítnout jako podaný zjevně neoprávněnou osobou.

Tvrzené dotčení právní sféry žalobkyně v této věci je značně zprostředkované a v žádném případě nelze myslitelně tvrdit, že by plynulo přímo z napadeného rozhodnutí. K dotčení právní sféry žalobkyně především dochází rozhodnutím žalovaného o pozastavení provozování živnosti, resp. by k němu došlo eventuálním rozhodnutím o zrušení živnostenského oprávnění, jež žalobkyně jako účastník příslušného správního řízení může napadnout oprávněnými prostředky a následně žalobou podle soudního řádu správního. V takovém řízení může argumentovat shodně jako nyní např. kolaudací místa provozovny jako zemědělské stavby již v roce 1986.

Pokud by takový argument neměl odpovídající váhu a živnostenský úřad byl povinen bez dalšího vycházet z regulativů v platném územním plánu, je to pak především otázka soukromoprávního vztahu mezi žalobkyní a vlastníkem příslušného pozemku (zda vlastník řádně hájil zájmy nájemce), popř. otázka, zda žalobkyně nezačala podnikat již od počátku v rozporu platným územním plánem a zda hrozba odnětí živnostenského oprávnění není pouze důsledkem vlastního jednání žalobkyně. Byť tedy zrušením změny územního plánu napadeným rozhodnutím může v důsledku určitého řetězu příčin a následků dojít k zásahu do právní sféry žalobkyně, žalobkyně není připravena o soudní ochranu, ať již ve větvi správního soudnictví (rozhodnutí živnostenského úřadu) nebo ve větvi občanskoprávní (eventuální nároky z nájemního vztahu). Právní sféra žalobkyně tak napadeným rozhodnutím nemůže být dotčena přímo.

Soud proto dospěl k závěru, že žaloba musí být odmítnuta jako podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Lze také podotknout, že v důsledku zrušení změny územního plánu vzniká obci povinnost bezodkladně podle § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn (dále jen „stavební zákon“) opětovně zahájit proces pořizování změny územního plánu, v němž mohou osoby s přímým vztahem k dotčeným nemovitostem (tedy i pronajímatel předmětného pozemku) uplatňovat svá práva garantovaná stavebním zákonem a správním řádem.

V důsledku zrušení změny územního plánu, která již nabyla účinnosti, navíc nedochází k tomu, že by obživenul územní plán v podobě před provedenou změnou. Příslušná část území obce, jež byla změnou nově regulována, se zrušením změny územního plánu stává územím, jež nemá platný územní plán a v němž se uplatní pravidla stanovená v § 188a stavebního zákona. Nelze tedy oprávněně tvrdit, že by do doby přijetí nové změny územního plánu byla provozována provozována v rozporu s platným územním plánem, když v daných částech území žádný územní plán v tuto chvíli neplatí.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 12. června 2013

Olga Stránská, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Lébllová