

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky: **obec Zdiby**
sídlem Průběžná 11, Veltěž, Zdiby
zastoupena advokátem Mgr. Robertem Plickou
sídlem Národní 58/32, Praha 1

proti
odpůrci: **Středočeský kraj**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydaných usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, ve znění 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydaných usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 26. 4. 2018, č. 022-13/2018/ZK, a to v rozsahu textového a grafického vymezení „Pražského okruhu“ (silničního okruhu kolem Prahy) na území navrhovatelky,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem podaným dne 4. 11. 2024 podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“).
2. V návrhu na zahájení řízení navrhovatelka uvedla, že Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) vydalo dne 2. 9. 2024, č. j. MZP/2024/710/2485, souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivu záměru (dále jen „stanovisko EIA“) podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), týkající se projektu „X“ (dále jen „záměr“).
3. Trasa záměru byla dle navrhovatelky určena napadeným OOP, které rovněž obsahuje dokumentaci hodnocení Natura 2000 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Navrhovatelka má za to, že napadené OOP mělo *přímý vliv* na vydání stanoviska EIA, které *převzalo jeho nezákonnosti*. Napadené OOP totiž nedostatečně posoudilo vliv koridoru na životní prostředí a nezabývalo se rozumnými alternativami trasování. Navrhovatelka uvedla, že podle § 101a odst. 1 věty druhé návrh podává *společně* s žalobou na zrušení stanoviska EIA.
4. Součástí textu návrhu však žaloba proti stanovisku EIA není a žádná taková žaloba nebyla k soudu podána ani samostatným podáním. Zjevně se nejedná o navrhovatelčino opomenutí,

neboť žaloba na zrušení stanoviska EIA je označena jen jako *příloha č. 5 návrhu* a v seznamu příloh je výslovně uvedeno, že návrh je podáván elektronicky jen s plnou mocí a ostatní přílohy budou dodány na samostatném nosiči později. Soud doposud ostatní přílohy neobdržel.

5. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (*tzv. abstraktní přezkum*). Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen ***společně*** s takovým návrhem (*tzv. incidenční přezkum*).
6. Z textu návrhu je patrné, že navrhovatelka má za to, že je možné podaný návrh na zrušení napadeného OOP projednat jako incidenční návrh v souvislosti s podáním žaloby proti stanovisku EIA (viz např. body 27 a 32 návrhu). Tak tomu však není. Posuzovaný návrh není incidenčním návrhem, neboť nebyl podán *společně* s žalobou proti *rozhodnutí* ve věci, *v níž bylo napadené OOP užito*.
7. Soudní řád správní v § 101a nestanovuje povinnost brojit proti rozhodnutí ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, pouze stanoví podmínku, že pokud tak navrhovatel učinil – a dostal se do fáze, kdy je tato věc napadnutelná žalobou – musí návrh na zrušení opatření obecné povahy s takovou žalobou spojit (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5 Aos 2/2012-24, *obec Řitka*).
8. Nejvyšší správní soud tedy již dříve dospěl k názoru, že smyslem daného ustanovení je, aby za situace, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž žalobce zpochybňuje již samotné opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh *současně* s touto žalobou, nikoliv samostatně. Spojení je dáno i vzájemným vztahem obou řízení. Pokud soud zruší opatření obecné povahy, na němž je rozhodnutí založeno, pak takový výsledek povede téměř vždy k tomu, že bude zrušeno i napadené rozhodnutí. Jde tedy o obligatorně spojené návrhy (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46, *SYNOT TIP*, bod 25).
9. Ve věci *SYNOT TIP* Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]iž z toho, že zákon požaduje, že návrh musí být podán společně, je zřejmé, že musí být podán pouze k jednomu soudu. To nepochybně implikuje, že i k řízení je příslušný pouze jeden soud.“ (bod 26 rozsudku *SYNOT TIP*). Zejména s ohledem na historický výklad opírající se o původní věcnou příslušnost NSS k přezkumu opatření obecné povahy vč. přezkumu incidenčního dovodil, že místně příslušným je soud příslušný k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, což je i praktické s ohledem na možnou mnohost návrhů brojících proti témuž OOP (bod 27-32 rozsudku *SYNOT TIP*; obdobně též např. nedávné usnesení NSS ze dne 22. 8. 2024, č. j. Nad 127/2024-31). Toto pravidlo bylo prolomeno usnesením NSS ze dne 18. 11. 2022, č. j. Nad 159/2022-137, avšak jen pro žaloby, kdy příslušný k projednání žaloby proti rozhodnutí je speciálním ustanovením určen konkrétní krajský soud, to však není nynější případ (alespoň zatím – k tomu viz dále).
10. Rozšířený senát uvedl, že incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musí být podán ***společně*** se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu nebo ***i ve dvou podáních současně u soudu učiněných***). Vysvětlil, že pokud žalobce takový návrh výslovně neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě

navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, *Buchlovice*, bod 28).

11. Rozšířený senát v uvedené věci řešil opačný problém – stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí, ze kterého nebylo zcela jasné, zda míní podat též návrh na zrušení opatření obecné povahy. V nynějším případě navrhovatelka nepochybně *chtěla* podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, není však jisté, zda a v jaké podobě podala též samotnou žalobu proti rozhodnutí, neboť tyto návrhy neučinila *společně*, jak je vyžadováno. To je však stěžejní, neboť incidenční přezkum má subsidiární povahu v tom smyslu, že soud musí nejprve posoudit, zda jde vůbec o včasnou a projednatelnou žalobu proti rozhodnutí a zda bylo napadené opatření obecné povahy vůbec v dané věci aplikováno, tedy zda žalobní body odůvodňují iniciaci incidenčního přezkumu.
12. Soud v danou chvíli informace k posouzení těchto předpokladů (podmínek řízení) z důvodů navrhovatelčina chybného postupu nemá. Není ani zcela na něm tyto informace získat: byla-li žaloba proti stanovisku EIA vůbec podána, patrně se s ohledem na místní příslušnost určenou podle sídla ministerstva nachází u Městského soudu v Praze a je tolika na něm, zda věc zdejšímu soudu postoupí. Teprve pak by mohl soud vyhodnotit, zda bylo napadené OOP v dané věci užito (a ze samotného faktu, že záměr nebyl s napadeným OOP v rozporu, neboť byl povolován v trase jemu odpovídající, to ještě neplyne).
13. Především je však již ze samotného návrhu zjevné, že ani žaloba proti stanovisku EIA, na jejíž projednatelnosti osud incidenčního návrhu závisí, projednatelná za žádných okolností není. Stanovisko EIA totiž není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., které by bylo samostatně soudně přezkoumatelné.
14. Závazná stanoviska vydaná dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). To platí i pro závazná stanoviska podle § 9a zákona o posuzování vlivů (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55; obdobně též odborná literatura, např. DOSTÁL, Petr, KREJČÍ, Kateřina a KVAPIL, Miroslav. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí - judikatorní komentář*. Ostrava: CODEXIS publishing, 2020).
15. V dané věci tedy není splněna podmínka řízení spočívající v existenci projednatelné žaloby proti rozhodnutí, ve kterém bylo napadené OOP užito.
16. Pro zachování procesních práv navrhovatelky soud zkoumal, zda nemůže být návrh projednatelný sám o sobě jako návrh na *abstraktní* přezkum napadeného OOP podle § 101a odst. 1 věta *první* s. ř. s. Z úřední činnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2024, 8 As 98/2020-235, *Letiště Praha*, bod 1) je mu však známo, že napadené OOP (2. aktualizace ZÚR Středočeského kraje) nabylo účinnosti dne 4. 9. 2018. Lhůta k podání takového návrhu stanovená § 101b odst. 1 s. ř. s. uplynula dne 4. 9. 2019.

17. Soud proto návrh pro neodstranitelnou vadu řízení, resp. pro opožděnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a), resp. písm. b).
18. Navrhovatelka tudíž bude muset vyčkat, zda bude pro záměr vydáno povolení, proti kterému teprve bude moci podat žalobu proti rozhodnutí. Tu bude moci spojit s incidenčním návrhem na zrušení napadeného OOP. Pokud tak učiní, musí tyto úkony učinit společně u jediného soudu. Je-li řízení o záměru vedeno v prvním stupni u Dopravního a energetického stavebního úřadu, bude k řízení před soudem příslušný Krajský soud v Ostravě (§ 7 odst. 4 s. ř. s.).
19. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s, podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, pokud bylo řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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). 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.

Praha 11. listopadu 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu