U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. I. M., MBA, b) Mgr. R. Š.,** zastoupené žalobcem a), proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy,** se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o námitce žalobce a) proti změně Z-1187/07, zahrnuté do návrhu změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, označeného jako „vlna změn 07“, uvedeného jako součást opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 9/2010, kterým se vydávají změny vlny 07 a změna Z-0090/06 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy,

t a k t o :

Věc **s e v r a c í** Městskému soudu v Praze.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 16. 6. 2010, označenou jako „*žaloba proti správnímu rozhodnutí*“, se žalobci domáhají zrušení „*opatření obecné povahy č. 9/2010, kterým se vydávají změny vlny 07 a změna Z-1190/06 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010 (...) v části týkající se rozhodnutí o námitce zástupce veřejnosti Ing. I. M., MBA, uplatněné ke změně Z-1187/07*“ a vrácení věci žalovanému k dalšímu projednání.

Žalobci uvedli, že v rámci projednávání návrhu změny Územního plánu hlavního města Prahy Z-1187/07 uplatnili blíže specifikované připomínky podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Současně s tím žalobce a) uplatnil, jako zástupce veřejnosti (§ 23 odst. 2 stavebního zákona), shodné výhrady proti návrhu změny územního plánu formou námitky. O této námitce bylo Zastupitelstvem hlavního města Prahy rozhodnuto usnesením ze dne 26. 3. 2010, č. 35/38 tak, že byla zamítnuta. Dle názoru žalobců musí i rozhodnutí o námitce, uplatněné v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy, splňovat elementární náležitosti obecně vyžadované pro správní rozhodnutí; odůvodnění rozhodnutí o předmětné námitce, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy č. 9/2010 však, dle jejich názoru, tyto náležitosti (z důvodů v žalobě blíže rozvedených) nesplňuje a je proto nepřezkoumatelné. Z tohoto důvodu proto navrhují, aby zmiňované opatření obecné povahy bylo, v části

týkající se rozhodnutí o námitce žalobce a), zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k novému projednání. Pokud jde o žalobní legitimaci, žalobci poukazují na skutečnost, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu není zástupce veřejnosti oprávněn domáhat se soudního přezkumu samotného opatření obecné povahy; nezbývá mu tak, než napadnout žalobou, ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., rozhodnutí o námitce. Pokud by žalobcům nebyla přiznána ani tato možnost soudní ochrany, pozbyl by, dle jejich názoru, institut zástupce veřejnosti fakticky svůj význam, neboť by těmto osobám byla odepřena soudní ochrana způsobu vypořádání jimi uplatněných námitek.

Městský soud usnesením ze dne 28. 7. 2010, č. j. 11 A 141/2010 – 20, pravomocně rozhodl o postoupení věci zdejšímu soudu s tím, že žalobci se domáhají zrušení části opatření obecné povahy, přičemž podle ustanovení § 101c soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) je k tomuto řízení věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Nejvyššímu správnímu soudu byla věc postoupena dne 13. 10. 2010.

Nejvyšší správní soud s postoupením věci nesouhlasí, a to z následujících důvodů.

Pro posouzení věcné příslušnosti soudu k projednání předmětné žaloby je nutné řádně identifikovat předmět řízení. Pokud by totiž skutečně bylo napadáno opatření obecné povahy (respektive jeho část), byla by k projednání a rozhodnutí věci založena příslušnost zdejšího soudu (§ 101c s. ř. s.); pokud by ovšem šlo o žalobu podanou dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (žaloba na zrušení rozhodnutí správního orgánu), byl by věcně příslušným krajský (městský) soud (§ 7 odst. 1 s. ř. s.).

Podstatné pro posouzení shora uvedené otázky je, že žalobci, (i přes jisté formulační nejasnosti, objevující se i v petitu), zcela jednoznačně vyjadřují vůli podrobit soudnímu přezkumu nikoli opatření obecné povahy jako takové (či jeho část), ale toliko rozhodnutí o námitkách žalobce a). Jistá nekonzistentnost v užitých formulacích zcela evidentně není výrazem neujasněnosti záměru žalobců v otázce předmětu řízení a režimu, ve kterém má být toto řízení vedeno, ale jde na vrub ne zcela srozumitelné právní úpravě, která rozhodnutí o námitkách explicitně pojímá jako součást odůvodnění zcela jiné kategorie správních aktů – opatření obecné povahy. Pro další právní úvahy lze tedy učinit dílčí závěr, a sice, že žalobci se domáhají přezkoumání rozhodnutí o námitkách žalobce a), a to v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Z uvedeného je zřejmé, že zbývá zodpovědět, zda jsou soudy povolány takové rozhodnutí ve shora uvedeném procesním režimu přezkoumat; je tedy nutné posoudit, zda vůbec rozhodnutí o námitkách lze považovat za samostatné správní rozhodnutí, a pokud ano, zda splňuje definici soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí, ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, *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.*

Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 *in fine* a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce). V typově obdobných případech se Nejvyšší správní soud v minulosti již vyslovil dokonce i ve prospěch soudního přezkumu takových aktů (o tom viz dále), a to právě s ohledem na fakt, že adresát takového rozhodnutí je ve svých možnostech obrany proti němu v rámci prostředků správního práva značně omezen (k tomu srov. rozsudek ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 – 71; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány.

Shora uvedený závěr, dle kterého rozhodnutí o námitkách je individuálním správním aktem – rozhodnutím, věcně oddělitelným od samotného opatření obecné povahy, však sám o sobě nepostačuje pro závěr o jeho soudní přezkoumatelnosti. Ustálená soudní judikatura v této otázce stojí zcela jednoznačně na závěru, že soudně přezkoumatelným je takový individuální správní akt, který vykazuje materiální znaky rozhodnutí; případná absence označení takového aktu jako *rozhodnutí* či deficity v jeho formě, jsou pak již věcí samotného soudního přezkumu. Za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. lze tedy považovat takový akt správního orgánu, který je způsobilý zasáhnout právní sféru jeho adresáta (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 – 71). Správní soudnictví je ostatně vystavěno na principu generální klauzule; přezkoumat lze tedy každé správní rozhodnutí, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně zákonem vyloučeno, s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž kompetenční výluka není možná (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219). Je tedy zřejmé, že *„nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, respektive v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je“* (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 – 71).

Otázkou, zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu lze podřadit soudnímu přezkumu, se zdejší soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62. Zde připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy.

Ze skutečností shora uvedených lze tedy učinit další dílčí závěr, a sice, že rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není *a priori* vyloučen.

Uvedený závěr nicméně není postačují pro určení, v jakém procesním režimu se mohou žalobci [fakticky však pouze žalobce a), neboť pouze on uplatnil námitky, o nichž bylo rozhodováno] domáhat ochrany svých práv v nyní posuzovaném případě. Ze závěrů plynoucích z posledně zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu je totiž zřejmé, že žalobci v procesu přijímání změny územního plánu (završeného vydáním opatření obecné povahy) nevystupovali jako nositelé svých subjektivních práv a rozhodnutí o námitkách žalobce a) se tak žádným způsobem nemohlo dotknout jejich hmotněprávního postavení. Je tedy zřejmé, že jejich aktivní žalobní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je vyloučena. Na straně druhé nelze ovšem přehlédnout ani existenci usnesení zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, kterého se ostatně žalobci výslovně dovolávají. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku (publikovaném pod č. 1679/2008 Sb. NSS) konstatoval, že zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace, jakožto opatření obecné povahy, v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Obdobně jako v již zmiňovaném rozsudku sp. zn. 2 Ao 2/2008, i v tomto případě Nejvyšší správní soud vycházel z premisy, že zástupce veřejnosti ani jím zastupované osoby *„nemohli v řízení o návrhu na zrušení (...) opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť právě patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování (...) ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.)“*. Je tedy evidentní, že v nyní posuzovaném případě žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách žalobce a), ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ani k podání návrhu na zrušení obecné povahy dle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., a to *per se*.

Nejvyšší správní soud se nicméně zcela ztotožňuje s žalobci v jejich názoru, že odepřením soudní kontroly způsobu, jakým byly vypořádány námitky zástupce veřejnosti uplatněné v rámci projednávání návrhu změny územního plánu, by ve svých důsledcích vedlo k degradaci tohoto procesního institutu, který byl do stavebního zákona zaveden k prosazování veřejných zájmů v procesu územního plánování. Přístup k soudní ochraně pro osoby, které se sice zúčastnily správního řízení, ale rozhodnutí z něho vzešlé se sféry jejich subjektivních práv nedotýká, není ovšem vyloučen. Jak se totiž vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42 (publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS), těmto osobám za určitých podmínek svědčí aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát zde konstatoval, že *„[p]odmínka, podle níž žalobce k žalobě není oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvého. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“*

Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze uvedené závěry vztáhnout i na postavení žalobce a) v dané věci. Jak již bylo opakovaně konstatováno, v procesu předcházejícímu přijetí změny územně plánovací dokumentace totiž vystupoval jako nositel veřejných zájmů, představovaných uplatněnými připomínkami relevantní části veřejnosti, přičemž samotný fakt, že rozhodnutí o námitkách, které v tomto směru uplatnil, nebylo vydáno ve standardním správním řízení, nemůže být jeho právu na přístup k soudu ke škodě. Současně je zřejmé, že žalobou je namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách; nepřezkoumatelnost (ať již z důvodu nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů) je podmnožinou *procesních vad* jakéhokoli řízení – je tedy namítána těžká procesní vada, která mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

Lze tedy uzavřít, že návrhem podaným v dané věci se žalobci domáhají zrušení nikoli opatření obecné povahy jako takového (jeho části), nýbrž správního rozhodnutí – rozhodnutí o námitkách, přičemž žalobce a) je k podání takové žaloby aktivně legitimován.

Za této situace je ovšem zřejmé, že k projednání a rozhodnutí žaloby je věcně a místně příslušným Městský soud v Praze a nikoli Nejvyšší správní soud. Na daný případ tedy dopadá ustanovení § 7 odst. 5, věta druhá s. ř. s., dle kterého *byla-li věc nesprávně postoupena Nejvyššímu správnímu soudu, vrátí ji Nejvyšší správní soud krajskému soudu, který ji postoupil, nebo ji postoupí krajskému soudu věcně a místně příslušnému.*

Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než věc vrátit věcně příslušnému Městskému soudu v Praze, který je (s ohledem na sídlo žalovaného) též soudem místně příslušným (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. října 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu