

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) P. H., b) Ing. J. S., c) Spolek Občané Satalic za udržení životního prostředí,** se sídlem Šimkova 660/20, Praha 9, všichni zastoupeni Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Ing. T. R., **II)** K. R., **III)** A. R., **IV)** J. R., všichni zastoupeni Mgr. Vítem Kučerou, advokátem se sídlem Na Květnici 850/20, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 9 A 162/2017 - 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 19 (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 10. 2016, č. j. P19 6580/2016-OV/NO, sp. zn. SZ P19 8150/2015, bylo na základě žádosti osob zúčastněných na řízení povoleno umístění stavby „Obytný soubor Za Školkou, Praha Satalice“ na pozemcích č. parc. X, 641/2, 641/55, 641/56, 989/1, 989/3, 989/13, 989/14, 989/15, 589/1 a 962/1, vše v k.ú. Satalice, Praha 9 (dále též „stavba“).

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 6. 2017, č. j. MHMP 970164/2017, bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc byla vrácena tomuto orgánu k novému projednání.

II.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Městského soudu v Praze, kterou se vedle zrušení rozhodnutí žalovaného domáhali i zrušení opatření obecné povahy č. U 0723/2010 vydaného žalovaným dne 23. 9. 2010, kterým došlo ke změně kódu míry využití na pozemku, na kterém bylo povoleno umístění stavby (dále též „opatření obecné povahy"). Městský soud žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného odmítl (výrok I.). Výrokem II. pak odmítl i návrh na zrušení opatření obecné povahy. Ve vztahu k výroku I. uvedl, že zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu nepodléhá soudnímu přezkumu, protože se nejedná o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, a další judikaturu Nejvyššího správního soudu). Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení, mohou být založena, změněna, zrušena či závazně určena práva nebo povinnosti účastníků územního řízení. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl. Ve vztahu k výroku II. pak městský soud uvedl, že 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 obecné povahy. 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. Z výše popsaných důvodů je i návrh žalobců na incidenční přezkum opatření obecné povahy nepřípustný, a soud jej proto podle § 46 odst. 1 s. ř. s. rovněž odmítl.

III.

[4] Žalobce a) (dále též „stěžovatel") napadl usnesení městského soudu kasační stížností, kterou opřel o stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle stěžovatele městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl; městský soud měl žalobu věcně projednat. Městský soud neměl vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, ale např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, či z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013, č. j. 30 A 107/2011 - 89. Podle stěžovatele žalobou napadené rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., resp. za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Poukázal na specifika dané věci a na obsah žaloby. Dále pak městskému soudu vytkl, že odmítl i návrh na zrušení opatření obecné povahy. Argumentace městského soudu je

nepřípadná. Městský soud opominul zohlednit postup stavebníka při podání žádosti o územní rozhodnutí, resp. proces předcházející vydání opatření obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy je třeba připustit i s ohledem na § 101d odst. 4 s. ř. s. Poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 - 63, a usnesení téhož soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 119. Stěžovatel je proto přesvědčen, že usnesení městského soudu je nezákonné. Navrhl zrušení usnesení městského soudu, jakož i zrušení rozhodnutí žalovaného a opatření obecné povahy.

IV.

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádření, ve kterém se ztotožnil s usnesením městského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[6] Žalobci b) a c) podali ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovili souhlas s argumentací stěžovatele v kasační stížnosti, kterou zčásti převzali. Podle jejich názoru měl městský soud na věc aplikovat rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013, č. j. 30 A 107/2011 - 89. Stejně tak neměl městský soud odmítnout i návrh na zrušení opatření obecné povahy. Poukázali na nezákonnost opatření obecné povahy, účelovost postupu stavebníka a § 101d odst. 4 s. ř. s. Navrhli zrušení usnesení městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a opatření obecné povahy. Požádali o přiznání náhrady nákladů řízení.

[7] Osoby zúčastněné na řízení podaly ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnily s postupem městského soudu. Podle jejich názoru městský soud posoudil věc správně, pokud žalobu a návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Navrhly kasační stížnost zamítnout.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu

nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13).

[11] Městský soud výrokem I. odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného, výrokem II. pak odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[12] Nejvyšší správní soud se s posouzením provedeným městským soudem ztotožňuje, neboť má oporu v právní úpravě a judikatuře zdejšího soudu.

[13] Rozhodnutí, které může být předmětem soudního přezkumu před správními soudy, je definováno § 65 odst. 1 s. ř. s. jako úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

[14] V § 70 s. ř. s. jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. vynětí z pravomoci správního soudnictví. Ze soudního přezkumu jsou mj. vyloučeny úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

[15] Jak bylo opakovaně vyjádřeno v judikatuře Nejvyššího správního soudu, takovým rozhodnutím je i rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo v odvolacím řízení zrušeno prvostupňové rozhodnutí správního orgánu, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tedy rozhodnutí, které napadl stěžovatel žalobou u městského soudu.

[16] Mj. lze poukázat právě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, o který se opřel i městský soud. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval právě možností přezkumu rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí. I v dalších ohledech se věc posuzovaná v řízení vedeném pod sp. zn. 9 As 30/2010 podobá nyní posuzované věci. V uvedené věci Úřad městské části Brno - střed vydal dne 30. 6. 2008 územní rozhodnutí o umístění stavby s názvem „Polyfunkční objekt Veveří“. Jeden z účastníků řízení napadl rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, na základě kterého Magistrát města Brna zrušil uvedené prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Účastník řízení se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou u krajského soudu, který ji odmítl usnesením dle § 46 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. V odůvodnění rozhodnutí vyslovil, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím v situaci, kdy se věc vrací do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti stěžovatele.

[17] S tímto se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, ztotožnil. Mj. uvedl, že: *„Dosavadní judikatura správních soudů nepokládá rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvého 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, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111 (...), v němž soud „poukázal*

na závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabývající se do té doby pouze otázkou, zda má být soudně přezkoumáváno rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle dříve platného § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád z roku 1967"), zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tato otázka byla judikaturou zdejšího soudu řešena tak, že ani tato rozhodnutí nebyla pokládána za rozhodnutí podléhající přezkumu ve správním soudnictví, jak o tom svědčí např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34, dostupné na www.nssoud.cz. Uvedený přístup byl však zvrácen rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, publikovaným pod č. 1513/2008 Sb. NSS, který dospěl k opačnému závěru, podle něhož „rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení." Nejvyšší správní soud se proto (s ohledem na závěry přijaté rozšířeným senátem) musel v citovaném rozhodnutí (č. j. 2 As 37/2007 - 111) vypořádat s otázkou, proč tyto závěry nelze bez dalšího vztáhnout také na rozhodnutí, která zrušují prvostupňová rozhodnutí v reakci na podané odvolání jako řádný opravný prostředek, tj. rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci. O taková rozhodnutí se přitom jedná také v nyní projednávané věci. V této souvislosti Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, uvedl, že důvodem, proč rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spočíval především v tom, že se jednalo o řízení již pravomocně skončená, kdy zrušení rozhodnutí samo o sobě „otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná". K rozhodnutím odvolacího orgánu, jimiž se zrušují rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci, však takto přistupovat nelze. To plyne, jak uvedeno výše, především z rozdílů v povaze takových rozhodnutí oproti rozhodnutím vydaným podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 (zejména z již zmiňované pravomocnosti). Od shora uvedených závěrů Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit ani v právě projednávané věci. 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. Ve shodě se závěry krajského soudu tak Nejvyšší správní soud uzavírá, 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."

[18] V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, tedy Nejvyšší správní soud posuzoval obdobnou situaci a shledal, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od výše uvedených závěrů odchýlit. I v nyní projednávané věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí a věc vrácena tomuto orgánu k dalšímu řízení. Takové

rozhodnutí nelze ve smyslu uvedené judikatury považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (explicitní závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219).

[19] Ostatně, jak správně poznamenal již městský soud, i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu na uvedeném závěru setrvává. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014 č. j. 10 As 33/2014 - 34, podle něhož: „*Spornou otázkou v projednávané věci je posouzení, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže usnesením odmítl žalobu stěžovatelky proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k odvoláním obce Světlá Hora a občanského sdružení Argus zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrácena k novému projednání, s odůvodněním, že takové rozhodnutí žalovaného nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. (...) V projednávané věci je důsledkem napadeného rozhodnutí žalovaného pouze vrácení věci do stadia před rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde bude o věci znovu rozhodnuto. Předmět řízení se tedy stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy. Napadeným rozhodnutím žalovaného sice bylo zrušeno rozhodnutí o umístění stavby, nebylo však dosud rozhodnuto o tom, že by žádost k umístění této stavby byla zamítnuta. Zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu v této fázi nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti.*“

[20] Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, podle něhož: „*V posuzované věci brojila stěžovatelka žalobou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, vůči němuž obecně nejsou přípustné řádné opravné prostředky, nicméně věc nadále zůstává na úrovni veřejné správy, neboť tímto rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí. O věci tak bude znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně. Proti novému rozhodnutí posléze připadá v úvahu uplatnění řádných opravných prostředků. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu proto nenaplňuje materiální znaky rozhodnutí uvedené § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky na sféru veřejných subjektivních práv a povinností, kterým podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu. (...) Přestože je tedy úkon žalovaného označen jako „rozhodnutí“, nesplňuje jeho znaky po stránce materiální, neboť nezasahoval do veřejných subjektivních práv a povinností, protože jím nebylo o věci rozhodnuto meritorně a konečným způsobem. Nebyly tak splněny podmínky uvedené v § 5 s. ř. s., v nichž je vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení budou založena, změněna, zrušena či závazně určena žalobcova práva nebo povinnosti. (...) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl, neboť žaloba byla podána proti úkonu správního orgánu, který není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je proto nedůvodná.*“ K námitce stěžovatele nutno dodat, že i v této věci bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení, tedy obdobně jako v nyní projednávané věci.

[21] S ohledem na výše uvedené tedy nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že městský soud neměl žalobu směřující proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného (výrokem I.) odmítnout, ale měl ji věcně projednat. Jeho postup odpovídal právní úpravě a konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[22] Městský soud nepochybil ani tím, že odmítl i návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy (výrok II. usnesení). Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje v tom, že za situace, kdy napadené rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí) nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, je třeba odmítnout pro nepřípustnost i návrh na zrušení opatření obecné povahy. Toto řízení může probíhat pouze ve spojení s „primárním" řízením o žalobě směřující do věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito. Srov. § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*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 opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Obdobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, podle něhož: „*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* (...)." Nemůže-li však soud vést „primární" řízení o žalobě, se kterou stěžovatel svůj návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy spojil, nemůže věcně rozhodovat ani o tomto návrhu, neboť jeho přípustnost je z povahy věci podmíněna přípustností žaloby proti rozhodnutí ve věci samé. Jinými slovy, 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.

[23] Lze tedy uzavřít, že městský soud postupoval správně, pokud jak žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného tak i návrh proti souběžně napadenému opatření obecné povahy odmítl. Jeho postup odpovídal právní úpravě a k ní se vztahující judikatuře Nejvyššího správního soudu. V projednávané věci je důsledkem napadeného (zrušujícího) rozhodnutí žalovaného pouze vrácení věci do stádia řízení před správním orgánem I. stupně, kde bude o věci znovu rozhodnuto. Předmět řízení se tedy stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy. Žalobu směřující proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného nelze věcně projednat a je nutno ji odmítnout (vedle výše uvedené judikatury viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 7 As 259/2016 - 26, ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 - 69, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, a usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08).

[24] Potenciál zpochybnit uvedené závěry nemá ani další argumentace stěžovatele v kasační stížnosti. Pokud stěžovatel konkrétně poukazoval na vady v procesu předcházejícím vydání rozhodnutí žalovaného, konstatuje zdejší soud, že v řízení o kasační stížnosti směřující proti usnesení o odmítnutí žaloby je soud oprávněn posuzovat pouze otázku, zda byla žaloba správně odmítnuta, a nikoliv zkoumat zákonnost či věcnou správností napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým došlo ke zrušení prvostupňového

rozhodnutí. To stejné platí i pro řízení předcházející vydání opatření obecné povahy, které je nadto od řízení „primárního“ (viz výše) odvislé. Nejvyšší správní soud není oprávněn v tomto řízení posuzovat ani proces předcházející vydání opatření obecné povahy, či procesní kroky stavebníka. Předmětem nynějšího řízení mohla být pouze otázka přípustnosti žaloby, resp. návrhu stěžovatele (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, či ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24).

[25] Ani stěžovatelem akcentovaná judikatura nevyvolává nutnost soudního přezkumu napadených aktů. Poukazoval-li stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, uvádí kasační soud, že v něm byla řešena jiná skutková a právní situace. Soud se v něm zabýval přípustností žaloby směřující proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení, kterým bylo zrušeno závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. V dané věci však bylo napadeno zcela odlišné rozhodnutí žalovaného (viz výše). Stejně tak není případný poukaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2013, č. j. 30 A 107/2011 - 89. I tato věc se od nyní posuzované věci podstatně odlišuje. V uvedené věci odvolací orgán nejenže zrušil dřívější rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale současně i odvolací řízení zastavil s tím, že vrácení zpět k novému projednání stavebnímu úřadu by nemohlo mít jiný výsledek, než zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení předmětné stavby. Ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 - 63, či usnesení téhož soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 119, nelze dovozovat přípustnost daného návrhu. V první věci byl posuzován rozsudek krajského soudu (a nikoliv usnesení o odmítnutí žaloby), ve druhé věci rozsudek krajského soudu, kterým byl zamítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy. Ani z odůvodnění uvedených rozhodnutí (která se z povahy věci nadto primárně zabývala odlišnými otázkami) nevyplývá nutnost připuštění žalobou napadeného rozhodnutí či opatření obecné povahy k soudnímu přezkumu. Stěžovatel vytrhává dílčí věty z odůvodnění uvedených rozhodnutí.

[26] Dovozoval-li pak stěžovatel přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy z § 101d odst. 4 s. ř. s., konstatuje soud, že uvedené ustanovení řeší důsledky zrušení opatření obecné povahy soudem. V dané věci však stěžovatel ani netvrdí, že by bylo opatření obecné povahy zrušeno.

[27] Pokud pak stěžovatel poukazoval obecně bez bližší specifikace na svou argumentaci uvedenou v žalobě, konstatuje soud, že není povinností soudu za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních. Tímto postupem by totiž porušil zásadu rovnosti stran a do jisté míry nahrazoval činnost stěžovatele při formulaci námitek. Taková úloha mu však nepřísluší. K tomu srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, a dále rozsudky ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 65/2011 - 104, ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 4/2010 - 94, a ze dne 20. 3. 2014, č. j. 6 As 119/2013 - 70. Z procesní opatrnosti soud dodává, že ani argumentace v žalobě nevyvolává nutnost soudního přezkumu napadených aktů. Ani další specifika dané věci (vč. poukazu na hospodárnost a ekonomii řízení atp.) nevyvolávají nezákonnost usnesení soudu o odmítnutí žaloby. Výše uvedená judikatura zastává jednoznačný závěr stran přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno

prvostupňové rozhodnutí a věc byla vrácena správnímu orgánu prvého stupně k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s městským soudem a v podrobnostech na jeho rozhodnutí odkazuje.

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. To stejné lze konstatovat i o žalobci b) a žalobci c), tedy o osobách, které byly *ex lege* rovněž účastníky řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k nim vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že případný úspěch stěžovatele v řízení o kasační stížnosti by bylo možno chápat i jako jejich procesní úspěšnost. Stěžovatel však nebyl úspěšný, a Nejvyšší správní soud proto nemohl přiznat náhradu nákladů řízení ani jim (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2 Afs 76/2009 - 81). Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[30] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu