

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **BENEFIT Development a.s.**, se sídlem U Hrušky 55/13, Praha 5, zast. MUDr. Mgr. Danielem Mališem, LL. M., advokátem se sídlem Kováků 554/24, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2015, č. j. MHMP 353484/2015, za účasti: **Městská část Praha - Zličín**, se sídlem Tylovická 207/2, Praha, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti **Městské části Praha - Zličín**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 8 A 100/2015 - 129,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Městské části Praha - Zličín **s e v r a c í** soudní poplatek ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odbor výstavby Úřadu městské části Praha 17 (dále též „stavební úřad“) obdržel dne 7. 11. 2013 žádost žalobkyně o vyjádření k záměru nazvanému „Pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech v Praze - Zličíně“ (dále jen „pietní park“) z hlediska územně plánovací dokumentace, a to pro účely zjišťovacího řízení dle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“).

[2] Stavební úřad vydal dne 25. 11. 2013 sdělení č. j. ÚMČP17 018344/2013/VYS/Ur, sp. zn. S-ÚMČP17 018344/2013/2 (dále jen „sdělení ze dne 25. 11. 2013“), v němž k předloženému návrhu uvedl, že je z hlediska platného územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „územní plán“) částečně přípustný a částečně výjimečně přípustný. Dále konstatoval, že s ohledem na celoměstský systém zeleně, který tvoří překryvnou vrstvu funkčním plochám a má vlastní regulativy zpřísnující regulativy funkčních ploch, nelze

jednoznačně potvrdit soulad s územně plánovací dokumentací bez projednání s dotčenými orgány. Stavební úřad má však k dispozici stanovisko odboru územního plánování, podle něhož není umístění záměru v celoměstském systému zeleně možné, i s ohledem na vyhlášenou veřejně prospěšnou stavbu.

[3] Na základě výzvy ze dne 16. 10. 2014, kterou stavebnímu úřadu adresoval Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební a územního plánu (dále jen „žalovaný“), vydal stavební úřad usnesení ze dne 17. 12. 2014, č. j. ÚMČP17 021119/2014/VYS/Sy, sp. zn. S-ÚMČP17 021119/2014/1 (dále jen „usnesení ze dne 17. 12. 2014“), kterým shora uvedené sdělení ze dne 25. 11. 2013 zrušil, a to s účinky ode dne, kdy bylo vydáno. Proti usnesení ze dne 17. 12. 2014 podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 30. 3. 2015, č. j. MHMP 353484/2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[4] Žalobkyně poté podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji nejprve rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, č. j. 8 A 100/2015 - 67, zamítl. Neshledal důvodnou námitku, podle níž je zrušující rozhodnutí nezákonné z důvodu újmy, jejíž vznik žalobkyni hrozí. Souhlasil s tím, že je třeba šetřit práva nabytá v dobré víře, v případě žalobkyně ale dobrá víra neexistovala. Dospěl k závěru, že pokud by se řádně seznámila se změnou územního plánu, jeho přílohami a k tomu příslušnými výkresy č. 4 a č. 31, zjistila by, že dotčené pozemky jsou funkčně zařazeny jako plochy určené pro parky (označené PP). Plochy určené pro hřbitovy jsou vymezeny samostatně. Záměr žalobkyně je navrhován v ploše parky, tedy v ploše, jež není určena pro krematoria nebo pro pohřbívání zvířat, a jeho umístění na daných pozemcích tak není dle územně plánovací dokumentace možné.

[5] Rozsudek městského soudu zrušil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 21. 4. 2020, č. j. 9 As 344/2019 - 49, z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Dospěl k závěru, že městský soud rozhodnutí nesprávně založil na závěru, že záměr žalobkyně je navrhován v ploše parky, tedy v ploše neurčené pro krematoria nebo plochy určené pro pohřbívání zvířat a jeho umístění na daných pozemcích není podle územně plánovací dokumentace možné. To učinil, jelikož při rozhodování vycházel z verze výkresu č. 31 s přílohou č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 32/1999 Sbírky hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 32/1999“), a v ní vymezených regulativů pro plochy označené PP, které ale již v době vydání a zrušení sdělení ze dne 25. 11. 2013 nebyly účinné. V té době bylo účinné opatření obecné povahy č. 6/2009, v jehož příloze byly pozemky označeny značkou ZP, jež nahrazovala jak značku PP, tak značku pro hřbitovy. Nesprávný byl i závěr, že v případě žalobkyně nebylo možné hovořit o dobré víře, jelikož jí městský soud nepřipustně přičítal k tíži, že nezákonnost sdělení ze dne 25. 11. 2013 nevyvodila z již neúčinné právní úpravy.

[6] Městský soud poté rozsudkem ze dne 9. 9. 2020, č. j. 8 A 100/2015 - 129, rozhodnutí žalovaného zrušil. Shledal důvodnou námitku žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu újmy, jejíž vznik jí hrozí. Svědčila jí totiž dobrá víra ohledně správnosti vydaného sdělení ze dne 25. 11. 2013. Žalovaný měl povinnost tuto dobrou víru šetřit dle § 94 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Sdělení ze dne 25. 11. 2013 bylo věcně správné, jelikož vycházelo z účinného územního plánu vydaného opatřením obecné povahy č. 6/2009 a ne z příloh původní vyhlášky č. 32/1999, které byly již v té době zrušeny. Tím, že žalovaný potvrdil zrušení věcně správného sdělení, postupoval v rozporu s § 94 odst. 4 správního řádu (který se na projednávaný případ ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu použije přiměřeně), dle kterého měl po zahájení přezkumného řízení dospět k závěru, že by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k veřejnému zájmu.

pokračování

II. Kasační stížnost, vyjádření a replika

[7] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nepřezkoumatelnost rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spatřovala v nedostatečném odůvodnění, ze kterého nevyplývá, že by žalobkyni zrušením sdělení ze dne 25. 11. 2013 hrozila nějaká újma či jak by její práva nabytá v dobré víře měla být dotčena. Nesouhlasila ani se závěrem, že navrhovaný záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací, jelikož je situován v ploše, která není určena pro hrbitovy.

[8] Žalovaný se následně ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s jejími důvody a navrhl zrušení rozsudku městského soudu.

[9] Žalobkyně s kasační stížností ve svém vyjádření obsáhle polemizovala a navrhla její zamítnutí, případně odmítnutí z důvodu, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Subjekt se dle § 34 odst. 1 s. ř. s. může stát osobou zúčastněnou na řízení pouze za předpokladu, že bude splněna jak formální podmínka v podobě výslovného oznámení uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení, tak materiální podmínka v podobě dotčení na právech. Tyto podmínky musí být splněny současně. Žalobkyni však není známo, že by stěžovatelka splnila formální podmínku, jelikož jí nebylo doručeno žádné sdělení stěžovatelky, ve kterém by se práv osoby zúčastněné na řízení domáhala a uváděla, na základě čeho jí takové postavení náleží. S výjimkou samotného napadeného rozsudku není jako osoba zúčastněná na řízení uvedena na žádné písemnosti, kterou žalobkyně v řízení před městským soudem obdržela. Nesplňuje ani podmínku materiální, protože se vůbec neúčastnila řízení před správními orgány, tudíž jí z tohoto řízení nemohla vzniknout žádná práva a sdělení ze dne 25. 11. 2013 jí též žádné právo nepřiznalo a ani jí neurčilo žádnou povinnost. Skutečnost, že přezkumné řízení bylo zahájeno na základě podnětu stěžovatelky, je bezpředmětná, jelikož tento podnět může podat kdokoliv. Navrhuje proto, aby NSS podle § 34 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že stěžovatelka není osobou zúčastněnou na řízení.

[10] Stěžovatelka ve své replice s tvrzením žalobkyně nesouhlasila a uvedla, že je oprávněna k podání kasační stížnosti, jelikož splňuje podmínky pro to, aby byla osobou zúčastněnou na řízení. V řízení před městským soudem řádně oznámila, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení. Tato práva uplatňuje, jelikož je dle § 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), povinna pečovat o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů též chránit veřejný zájem, s nímž je záměr žalobkyně v rozporu. Otázka přípustnosti daného záměru se tak přímo dotýká jejích práv a povinností.

[11] Žalobkyně reagovala duplikou, v níž zopakovala, že absentuje přímé dotčení práv a povinností stěžovatelky. Ani odkazem na § 2 zákona o hlavním městě Praze stěžovatelka nijak neozřejmila, které její veřejné subjektivní právo či povinnost bylo konkrétně dotčeno. Samo podání kasační stížnosti jí nemohlo založit postavení osoby zúčastněné na řízení. V další části obsáhlého vyjádření reagovala na stěžovatelčina tvrzení týkající se meritorního posouzení věci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] NSS před věcným posouzením kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost má požadované náležitosti a byla podána včas. NSS však shledal, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

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

[14] Dle § 102 věty první s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

[15] Za osoby oprávněné k podání kasační stížnosti se tedy na základě § 102 věty první s. ř. s. považují účastníci řízení před krajským soudem a osoby zúčastněné na takovém řízení (včetně těch, o nichž krajský soud nesprávně vyslovil, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení, a osob, které uplatnily práva osob zúčastněných na řízení teprve po vydání napadeného rozsudku, jak implicitně vyplývá z § 106 odst. 2 věty druhé s. ř. s.).

[16] Stěžovatelka podala kasační stížnost z titulu tvrzeného postavení osoby zúčastněné na řízení před městským soudem. Z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení.

[17] Není sporu, že stěžovatelka svým oznámením o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení ze dne 22. 6. 2020 (č. l. 111 spisu městského soudu) splnila podmínku formální, městský soud současně nerozhodl podle § 34 odst. 4 s. ř. s., že jí toto postavení nepřisluší, a jako s osobou zúčastněnou na řízení s ní jednal.

[18] NSS je však toho názoru, že stěžovatelka nespĺňuje materiální podmínku, tj. přímé dotčení ve svých právech a povinnostech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Sdělení ze dne 25. 11. 2013, které by mohlo být v důsledku zrušení tohoto rozhodnutí znovu platné, bylo vyjádřením v počáteční fázi procesu dle zákona o EIA. NSS se k obdobnému případu vyjádřil již v usnesení ze dne 5. 5. 2016, č. j. 7 As 51/2016 - 161, tak, že přímé dotčení na právech a povinnostech v důsledku rozhodnutí o zrušení stanoviska EIA je možné pouze na straně toho, kdo dal podnět k jeho vydání, nebo případně toho, kdo měl na jeho vydání zájem. Dle rozsudku ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76, stanovisko EIA není samo o sobě přezkoumatelné ve správním soudnictví, nicméně rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je právě z důvodu vlivu na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět.

[19] Závěry z těchto rozhodnutí je možné přiměřeně uplatnit i na projednávaný případ, v němž řízení dle zákona o EIA nedospělo k vydání stanoviska, neboť zrušené sdělení ze dne 25. 11. 2013 bylo pouze nezávazným podkladem ve smyslu § 7 tohoto zákona.

pokračování

Jestliže se tedy stanovisko EIA nemůže dotýkat práv a povinností subjektů odlišných od osoby, která má na jeho vydání zájem, tím spíše se nemůže práv a povinností dotýkat podklad ve smyslu § 7 zákona o EIA, na jehož základě může být stanovisko EIA v budoucnu vydáno. Tím, že v důsledku zrušení rozhodnutí žalovaného může sdělení ze dne 25. 11. 2013 opětovně „obživnout“, bude stěžovatelka dotčena pouze v tom, že s ním nesouhlasí a že na pozemku, o nějž jde, by preferovala vybudování lesoparku. Její práva a povinnosti tím však nebudou nijak přímo dotčena. Přímé dotčení totiž přichází v úvahu až v řízení, které může na řízení o EIA navazovat a ve kterém se bude rozhodovat, zdali záměr žalobkyně bude skutečně realizován (např. řízení o rozhodnutí o umístění stavby). Proti němu pak může dotčená osoba brojit opravnými prostředky a posléze případně též žalobou ve správním soudnictví. To, že není v nyní projednávaném případě přímo dotčena na svých právech, ji tedy nijak nezabavuje možnosti soudní ochrany proti možným negativním důsledkům plynoucím následně z rozhodnutí završujícího řízení, v němž bylo vydáno sdělení ze dne 25. 11. 2013, které považuje za nezákonné.

[20] Protože je však zákonným předpokladem pro to, aby se subjekt mohl stát osobou zúčastněnou na řízení dle § 34 odst. 1 s. ř. s., přímé (nikoliv pouze nepřímé) dotčení v jeho právech a povinnostech, nemůže být na stěžovatelku v nyní projednávané věci nahlíženo jako na osobu zúčastněnou na řízení. V důsledku toho ani nepatří do okruhu osob oprávněných k podání kasační stížnosti dle § 102 věty první s. ř. s. Protože je stěžovatelka zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku, přistoupil NSS k odmítnutí její kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[21] Pro úplnost NSS poznamenává, že na uvedeném postupu nemohlo nic změnit ani to, že stěžovatelku městský soud ve svém rozsudku označil jako osobu zúčastněnou na řízení. I kdyby byla v důsledku tohoto pochybení uvedena v omyl ohledně svého oprávnění k podání kasační stížnosti, nemohla by tato skutečnost založit její aktivní procesní legitimaci (srov. obdobně např. usnesení NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004 - 36, č. 737/2006 Sb. NSS, podle něhož nemůže nesprávné poučení krajského soudu o tom, že proti jeho rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, založit její přípustnost). Ačkoliv obecně dochází k přenosu postavení osoby zúčastněné na řízení z řízení o žalobě do řízení o kasační stížnosti (viz např. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 70/2009 - 190), v případě posuzování aktivní procesní legitimace k podání kasační stížnosti se nejedná o přenos procesního postavení, nýbrž o založení nového procesního postavení stěžovatele - tedy účastníka řízení, jehož návrh na zahájení řízení (kasační stížnost) je nutno mimo jiné poměřovat hledisky stanovenými v § 46 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013 - 118, usnesení ze dne 25. 8. 2006, č. j. 5 As 32/2005 - 143, nebo rozsudek ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 351/2019 - 142).

[22] Naopak není již namístě nyní, tedy přímo v řízení o kasační stížnosti, autoritativně vydávat podle § 34 odst. 4 s. ř. s. usnesení o tom, že v řízení před městským soudem neměla stěžovatelka mít postavení osoby zúčastněné na řízení, jak žalobkyně požaduje na straně 5 svého vyjádření ke kasační stížnosti. Řízení před městským soudem je již skončeno a není namístě po jeho skončení v tomto odmítavém usnesení *ex post* upravovat výčet osob, které se jej účastnily.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Jelikož z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka není osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, NSS její kasační stížnost dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba, respektive kasační stížnost odmítnuta.

[25] Zároveň NSS rozhodl o vrácení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč stěžovateli, a to na základě § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut.

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

V Brně dne 25. ledna 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu