



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatelů **a) F. Š. a b) A. S.**, zastoupených JUDr. Štěpánem Romanem, advokátem se sídlem v Praze 7, Letohradská 40, za účasti **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2006, č. j. 7 Ca 213/2005 – 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou k poštovní přepravě dne 13. 11. 2006 F. Š. a A. S. (dále jen „stěžovatelé“) napadli v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 28. 6. 2005, č. j. MHMP/110148/2005/OST/Če. Tímto rozhodnutím bylo na základě odvolání stěžovatelů změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 3. 2005, č. j. Vys Mot.167-6274-W/R, jímž byla na základě návrhu V. a J. H. povolena výjimka z ustanovení čl. 50 odst. 12 písm. a) vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze“), pro vyšší zastavěnou plochu navrhovanou pro přístavbu rodinného domu čp.

167, na pozemku č. parc. 146 a 147, k. ú. M. Změna citovaného rozhodnutí stavebního úřadu provedená v odvolacím řízení přitom spočívala v tom, že ve výroku se text za slovem rozhodl „podle § 46 zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád)“ nahrazuje textem „podle § 138a odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů“.

Napadeným usnesením městský soud odmítl žalobu stěžovatelů jako nepřipustnou podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), s tím, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. b) s. ř. s. v návaznosti na § 68 písm. e) s. ř. s.].

Uvedl přitom, že napadeným správním rozhodnutím byla řešena výjimka z požadavku maximální možné zastavěné plochy pozemku a že toto rozhodnutí samo o sobě meritorně nemá přímý vztah k realizaci samotné posuzované stavby, ale je pouze podkladem pro řízení, v nichž bude realizace stavebního záměru (tedy věc sama) řešena. Otázka řešená odvolacím orgánem, tj. povolení či nepovolení výjimky pro vyšší zastavěnou plochu než stanoví vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, je tedy podle názoru městského soudu otázkou předběžnou, na jejímž základě bude následně postupováno v dalším správním řízení vedeném podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Až rozhodnutí konečné povahy vydané v takovém správním řízení (typicky např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o povolení stavby apod.) způsobí vznik, změnu či zánik práv a povinností a teprve poté soud na základě žaloby přezkoumává konečné rozhodnutí, přičemž zároveň přezkoumá i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá. Z uvedených důvodů proto městský soud žalobu odmítl, jakožto žalobu směřující proti rozhodnutí předběžné povahy.

Stěžovatelé, aniž by označili důvody své kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., uvedli, že v žádném případě nesouhlasí s tvrzením soudu, že napadené rozhodnutí je pouze předběžným rozhodnutím. Městský soud při svém rozhodování vyšel z ustanovení o vyloučení předběžných otázek z pravomoci správních soudů, s čímž stěžovatelé nesouhlasí. Podle jejich názoru se jedná o samostatné správní řízení, v jehož průběhu byl porušen zákon, na což poukazovali. Žádají proto, aby v rámci zkoumání kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu se zákonem a věc vrácena zpět městskému soudu k projednání, neboť prostá úvaha o charakteru otázky, coby otázky předběžné, je nesprávná a podle jejich závěru i nezákonná.

Odvolací orgán, jakožto účastník řízení, se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 25. 10. 2004 podali V. H. a J. H. žádost o udělení výjimky z ustanovení čl. 50 odst. 12 písm. a) vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, podle které plocha zastavěná nadzemními stavbami na pozemku rodinného domu nesmí přesáhnout u rodinných domů, mezi nimiž je volný prostor, dvojdomů a koncových sekcí řadových domů, 30 % plochy pozemku rodinného domu. Této žádosti vztahující se k přístavbě a nástavbě rodinného domu, P. H. 167/23, parc. č. 146, 147, k. ú. M., stavební úřad – ve shodě se stanovisky správních orgánů, které hájí zájmy chráněné podle zvláštních předpisů – vyhověl a výjimku pro zastavěnou plochu větší než stanovených 30 % povolil s ohledem na to, že budou dodrženy odstupové vzdálenosti navržené přístavby od společných hranic pozemku a že v místě společné hranice pozemku je stavba přizpůsobena stávajícímu charakteru řadové

zástavby v souladu s ustanovením čl. 8 odst. 6 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu bylo ze strany účastníků řízení – A. S., F. Š. a E. V., vlastníků sousedních nemovitostí – podáno společné odvolání, kterému nebylo vyhověno, když odvolací orgán konstatoval, že na základě podkladů v řízení a vlastním zjištěním prověřil, že zastavením 6,9 % plochy pozemku nad rámec povolený vyhláškou o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze nebude znemožněno dosažení účelu sledovaného touto vyhláškou.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Přestože stěžovatelé nepodřadili důvody své kasační stížnosti pod žádné z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., dle obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že uplatňují důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Ostatně je-li kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Spornou otázkou v daném případě je, zda městský soud správně posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu první instance mají povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., na jejichž základě bude následně postupováno v dalším správním řízení vedeném podle stavebního zákona.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud – ve shodě s městským soudem – konstatuje, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí odvolacího orgánu v dané věci, jsou rozhodnutími předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví.

Právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem vůči adresátům takového aktu, garantuje Listina základních práv a svobod ve svém článku 36 odst. 2, který stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Podle ustanovení § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob soudy ve správním soudnictví způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek tímto nebo zvláštním zákonem stanovených a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Postup, jakým se lze dovolat ochrany svých veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu veřejné správy, dále stanovuje § 65 a násl. s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení se může 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 a povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

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

Ochrana takto poskytovaná veřejným subjektivním právům však není neomezená. Žalobce jako účastník předchozího správního řízení je legitimován napadnout žalobou rozhodnutí ve smyslu výše uvedené zákonné definice v ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., nikoli však bez výjimky, neboť dle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. se nelze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, které je z přezkumu podle citovaného zákona nebo podle zákona zvláštního vyloučeno.

Taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, stanoví § 70 s. ř. s., přičemž mezi ně v písm. b) zmíněného ustanovení řadí úkony, které materiálně jsou rozhodnutími (tj. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob), ovšem přitom jsou to úkony „předběžné povahy“. V takových případech je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového rozhodnutí nepřipustná a bude odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stejně tak tomu bylo i v předchozí právní úpravě správního soudnictví (do 31. 12. 2002) obsažené v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), konkrétně v ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., jenž stanovilo, že soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, publikovaném pod č. 291/1999 Sb., jakož i pod č. 153 Sb. n. u. ÚS, sv. 16, str. 135, zamítl návrh na zrušení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. Podle jeho názoru vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. Na okraj nutno poznamenat, že uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, kterou byla zrušena celá dřívější část pátá občanského soudního řádu, v níž bylo upraveno správní soudnictví (viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikovaný pod č. 276/2001 Sb., jakož i pod č. 96 Sb. n. u. ÚS, sv. 22, str. 329), neboť ta shledala ústavněprávní deficity tehdejší úpravy správního soudnictví v jiných jeho aspektech než ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Vzhledem k výše uvedenému právnímu názoru Ústavního soudu musí proto rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).

Pokud jde o znak materiální, je bezpochyby, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, vydávané stavebním úřadem podle § 138a stavebního zákona, je rozhodnutím správního orgánu ve veřejnoprávní věci a s přihlédnutím ke specifikům řízení podle stavebního zákona lze rovněž konstatovat, že se jedná o rozhodnutí, které zatímně fixuje určitý stav, a to buď stav normální (bezvýjimečný) nebo stav výjimečný (v případě povolení výjimky), neboť rozhodující je vždy konečné rozhodnutí ve věci samé (např. vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení).

Co se týče zmíněného procesního znaku, je třeba předně poznamenat, že ve své podstatě má rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž obecně platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je vždy rozhodnutím předběžné povahy; na tuto jeho povahu nemá vliv, zda je učiní na počátku řízení ve věci samé orgán, který v tomto řízení rozhoduje, nebo jiný orgán příslušný posoudit takovou otázku samostatně (srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 201/1998). Stejně tak není rozhodné, že rozhodnutí o udělení či neudělení dané výjimky ve své podstatě předurčuje rozhodnutí ve věci samé. Jakkoli totiž nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, lze zcela jistě brojit proti jeho důsledkům, tj. např. proti vydání či nevydání stavebního povolení, což je pro posuzovanou věc podstatné.

Odepření soudního přezkumu tedy v daném případě neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti – denegatio iustitiae, ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Můžeme tedy hovořit o jakési dočasné exempci ze soudního přezkumu s tím, že na soud se lze v předmětné věci obrátit správní žalobou až proti případným důsledkům rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, tzn. proti rozhodnutí ve věci samé, a v tomto ohledu lze považovat za naplněný i onen procesní znak rozhodnutí předběžné povahy. Ostatně samotné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky není bez dalšího způsobilé zasáhnout práva účastníků řízení, neboť jde o rozhodnutí, které se vydává vždy v souvislosti s územním, stavebním nebo jiným řízením a teprve výsledek tohoto řízení podle stavebního zákona je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.

V této souvislosti je nutné si uvědomit, že právnické osoby, fyzické osoby a správní orgány jsou povinny při navrhování, umístřování, projektování, povolování, realizaci, kolaudaci, užívání a odstraňování staveb postupovat podle obecných technických požadavků na výstavbu, obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace a technických požadavků stanovených prováděcími předpisy (souhrnně "obecné technické požadavky"). Plnění těchto požadavků tedy není nikdy posuzováno samo o sobě (samoúčelně), ale vždy v souvislosti s dalšími požadavky v rámci územního, stavebního či jiného řízení; tak např. ve stavebním řízení se posuzují zejména tyto záležitosti: 1) plnění podmínek územního rozhodnutí, 2) plnění veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí a plnění obecných technických požadavků na výstavbu, 3) zajištění komplexnosti a plynulosti výstavby, 4) provádění stavby oprávněnou právnickou nebo fyzickou osobou, 5) účinky budoucího provozu (u provozoven), a to z hledisek obtěžování okolí, likvidace odpadu, dopravního řešení apod. Splnění obecných technických požadavků na výstavbu je potom pouze jednou z mnoha záležitostí posuzovaných v rámci tohoto řízení, které vůči tomuto řízení vystupují akcesoricky. Není proto rozhodné, zda řízení o výjimce probíhá ve spojení s územním, stavebním či jiným řízením ve věci samé nebo samostatně tak, jako tomu bylo v této věci. Rozhodování o výjimkách

z obecných technických požadavků na výstavbu se vyskytuje pouze v souvislosti s některým z těchto „hlavních“ řízení ve věci samé, jež musí nutně proběhnout, aby byl naplněn cíl, který je návrhem na povolení dané výjimky sledován.

Posouzení splnění obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí o výjimkách z těchto požadavků není vyloučeno ze soudní ochrany, když jejich soudního přezkum lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí ve věci samé ať už pozitivního nebo negativního, přičemž ani v jednom případě nebudou účastníci řízení, kteří tak jako v souzené věci sledují odlišné zájmy (na jedné straně navrhovatelé výjimky – spoluvlastníci dotčené nemovitosti, na druhé straně ostatní účastníci řízení – vlastníci sousedních nemovitostí), zkráceni na svém právu přístupu k soudu.

Tento závěr konvenuje jednak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví, tj. přezkumu rozhodnutí konečné povahy, jimiž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu, jednak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť případné připuštění soudního přezkumu proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu by znamenalo neopodstatněnou partikularizaci příslušného územního, stavebního či jiného řízení jako celku, která by v konečném důsledku vedla k prodloužení tohoto řízení.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšným stěžovatelům náhrada nákladů řízení nepřísluší a účastník řízení nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplývalo, že by mu nějaké náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně dne 18. července 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu