



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Ing. I. Š., b) Ing. D. Š.**, oba zastoupení JUDr. Danou Kořínkovou, Ph.D., LL.M, advokátkou se sídlem Peckova 9, Praha 8 - Karlín, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ca 258/2008 - 38,

**t a k t o:**

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

### O d ů v o d n ě n í

Žalobci Ing. I. Š. a Ing. D. Š. se kasační stížností domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ca 258/2008 - 38, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ca 258/2008 - 38, odmítl žalobu Ing. I. Š. a Ing. D. Š. proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále též „žalovaný Magistrát“) ze dne 13. 6. 2008, č. j. S-MHMP 181906/2008/OST/Fr, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11, odboru výstavby ze dne 31. 1. 2008, č. j. OV/2006/005093-III/Vo a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost žalobců o povolení výjimky z ustanovení čl. 8 odst. 3 a čl. 8 odst. 4 vyhlášky č. 26/1999 Sbírky hlavního města Prahy pro potřeby řízení o odstranění stavby rodinného domku na pozemku parc. č.969 a 970 k. ú. Chodov. Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobci požádali o povolení výjimek z ustanovení čl. 8 odst. 3 (snížení odstupové vzdálenosti mezi stavbou a sousedním rodinným domem č. p. 453 na pozemku parc. č. 967 k. ú. Chodov ze stanovených 7 m na požadovaných 6, 40 m) a čl. 8 odst. 4 (snížení odstupové vzdálenosti stavby jejich rodinného domu od společné hranice pozemků parc. č. 970 a parc. č. 968/1 vlastníka Vladislava Černého k.ú. Chodov ze stanovených 3 m na požadovanou vzdálenost 2,65 m) vyhlášky č. 26/1999 Sbírky hlavního města Prahy, a to pro potřebu dodatečného povolení stavby

rodinného domku (dostavby dvojdomu) v rámci řízení o odstranění stavby. Rozhodnutí o požadovaných výjimkách (povolení či zamítnutí) však má ve vztahu k řízení o dodatečném povolení stavby (konečnému rozhodnutí) charakter rozhodnutí o předběžné otázce a je tedy pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí konečné povahy. Teprve rozhodnutí konečné povahy vydané v rámci řízení stran žádosti o dodatečné povolení stavby poloviny dvojdomku na pozemcích parc. č. 969 a 970 k. ú. Chodov v Praze 4 způsobí vznik, změnu či zánik práv a povinností. Městský soud až poté na základě podané žaloby přezkoumá konečné rozhodnutí a zároveň přezkoumá i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecně technických požadavků na výstavbu a rozhodnutí odvolacího správního orgánu v této věci jsou proto rozhodnutími předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena z přezkumné činnosti správních soudů. Stejný právní názor vyslovil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54. Městský soud proto usnesením žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., za použití ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení městského soudu podali žalobci jako stěžovatelé (dále již jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, která se opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelé namítli, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného Magistrátu je rozhodnutím, které působí vznik, změnu či zánik práv. Jedná se totiž o rozhodnutí vydané ve zcela samostatném řízení, které není na řízení o dodatečném povolení stavby žádným způsobem závislé. Pokud je tedy takové rozhodnutí nezákonné a pokud mu předcházely vady, správní soud není oprávněn se žalobou meritorně nezabývat a odmítnout ji s poukazem, že se jedná pouze o rozhodnutí předběžné povahy. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný Magistrát se k podané kasační stížnosti nevyjádřil, ačkoliv mu byla zaslána a současně byl vyzván i k případnému písemnému vyjádření k tomuto mimořádnému opravnému prostředku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadené usnesení městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a i když sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s jediným stížním bodem, v němž stěžovatelé namítají, že žalobou napadené rozhodnutí je správním aktem, který působí vznik, změnu či zánik práv,

neboť byl vydán ve zcela samostatném řízení, jež není na řízení o dodatečném povolení stavby žádným způsobem závislé.

Spornou otázkou v daném případě je, zda městský soud správně posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí správního orgánu 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.

Nejvyšší správní soud se již totožnou problematikou zabýval v rozsudku ze dne 18. 7. 2007, č.j. 9 As 46/2007-54, který je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž vyslovil právní názor, že „rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecně technických požadavků na výstavbu podle § 138a odst. 3 stavebního zákona je rozhodnutím předběžné povahy vydávaným v souvislosti s územním, stavebním nebo jiným řízením podle citovaného zákona a jako takové je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno“.

Právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným správním 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 upravuje ustanovení § 65 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. 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 § 65 odst. 2 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 obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., nikoli však bez výjimky, neboť podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. se nelze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, které je vyloučeno z přezkumu podle citovaného zákona nebo podle zákona zvláštního.

Taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, je uveden v ustanovení § 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 ovšem 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 u 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 podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, který byl uveřejněn pod č. 886/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) 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, 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) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).

Pokud jde o znak materiální, je nepochybné, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, vydávané stavebním úřadem podle ustanovení § 138 a stavebního zákona č. 50/1976 Sb., 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 především poznamenat, že ve své podstatě má rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu charakter rozhodnutí o předběžné otázce. Obecně přitom 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 významné, 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 rozhodnutí ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby.

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. Lze tedy hovořit

jen 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; 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, umístování, 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. 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 ovšem vyloučeno ze soudní ochrany. Jejich soudního přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí ve věci samé, ať už pozitivního nebo negativního. 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), proto nebudou uvedeným postupem 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 i zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení. 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 – ve shodě s městským soudem – proto 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.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelů proti napadenému usnesení městského soudu není opodstatněná a proto ji zamítl (§ 110 odst.1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst.1 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci úspěch neměli a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly, a tudíž mu nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu