



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNE REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J.P.**, zastoupen Mgr. Michalem Mlejnkem, advokátem se sídlem Souběžná 115, Brandýsek, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, odbor územního plánování a stavebního řádu, Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2005, č. j. 9 Ca 86/2005 - 44 ve znění jeho opravy ze dne 5. 1. 2006, č. j. 9 Ca 86/2005 - 60,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2004, č. j. ÚSR/5031/04/Ko. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání syna žalobce J. P. ml. (mladšího) a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 12. 8. 2004, č. j. Výst. 856/2004/Če/330, kterým byla zamítnuta výjimka z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu“), pro stavbu rodinného domu, elektropřípojku v B. ulici v K. – D. na pozemku st. p. 839 v katastrálním území K., která spočívala v možnosti umístění okna z obytné místnosti směrem k sousednímu pozemku domu č. p. 383, vzdálenému méně než 7 m (cca 4,8 m).

II.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že Městský soud v Praze odmítl jeho žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Stěžovatel považuje toto odůvodnění za chybné, protože neoprávněnost nebyla prokázána. Žalobní legitimace je podle jeho názoru doložena tím, že stěžovatel tvrdí, že byl na svých právech zkrácen v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Stěžovatel se domnívá, že splňuje obě podmínky žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a dokládá tuto skutečnost tím, že žalobní legitimace vychází z pověření stavebníka při stavebním řízení. Jako důkaz předkládá dlouhodobý pronájem stavební parcely ze dne 20. 12. 1997, notářský zápis o smlouvě darovací a smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy ze dne 18. 2. 1998. Tyto důkazy jsou podle stěžovatele dokladem oprávněnosti podání žaloby stěžovatelem. Stěžovatel se nemůže ztotožnit s hodnocením provedeným městským soudem a uvádí, že soudu byly předloženy veškeré doklady a listiny prokazující oprávněnost jeho návrhu ze dne 9. 11. 2004.

Stěžovatel je přesvědčen, že v průběhu správního řízení docházelo k poškozování jeho práv, ale městský soud se zabýval pouze tím, aby mohl žalobu odmítnout, a tím dovolil nezákonný postup správního orgánu. Stěžovatel proto žádá Nejvyšší správní soud, aby posoudil zákonnost usnesení Městského soudu v Praze a rovněž i postup Magistrátu města Kladna při vydávání jeho rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že nesouhlasí s právními názory stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti, především s odůvodněním, že žalobní legitimace stěžovatele je v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., tj. že byl zkrácen rozhodnutím žalovaného na svých právech. Žalovaný svým rozhodnutím nerozhodoval o užívání pozemku stěžovatele, ani jiných pozemkových úpravách nebo změnách, nýbrž pouze o nedokončeném rodinném domu pana J. P. mladšího a to již umístěného na pozemku parc. č. 836 katastrálního území D. u K.. Žalovaný považuje kasační stížnost za zmatečnou a v rozporu s ustanovením § 65 s. ř. s., protože se napadené rozhodnutí žalovaného nemohlo dotknout stěžovatele, ale dotklo se pana J. P. mladšího, tedy syna stěžovatele, který však žalobu ani kasační stížnost ve věci nepodal.

IV.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Přestože stěžovatel nepodřadil důvody své kasační stížnosti pod žádné z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., podle obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že uplatňuje důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Ostatně je-li kasační stížností napadeno 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).

Nejvyšší správní soud je podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti.

V.

Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu soudního spisu následující rozhodné skutečnosti:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 8. 2005 odmítl podání stěžovatele ze dne 9. 11. 2004 a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění usnesení soud uvedl, že stěžovatel podáním ze dne 9. 11. 2004 uplatňoval námitky proti postupu žalovaného, které směřovaly k přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2004, č. j. ÚSŘ/5031/04/Ko, proto tato podání byla posouzena jako nová žaloba na přezkum správního rozhodnutí a byla vyloučena z věci vedené pod sp. značkou 9 Ca 27/2004 (žaloba proti nečinnosti správního orgánu). Městský soud před projednáním této žaloby zkoumal žalobní legitimaci stěžovatele. Městský soud z opatrnosti, aby nedošlo k újmě na procesních právech stěžovatele, vyzval jej k upřesnění, zda žalobu podává J. P. st., nar. 4. 7. 1943, či zda tuto žalobu podává J. P. ml. bydlící na téže adrese, kterému bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí. Stěžovatel soudu dopisem ze dne 15. 8. 2005 sdělil, že již od počátku řízení ve věci žaloby podané proti nečinnosti správního orgánu, která byla rozšířena o žalobní návrh na přezkum správního rozhodnutí, je zřejmé, že i žalobu v této věci podal J. P. st., neboť byl přesvědčen, že rozhodnutí spolu skutkově souvisejí. Stěžovatel tak potvrdil, že žalobu nepodal J. P. ml., a k výzvě soudu ani nedoložil plnou moc, na základě které by byl oprávněn v této věci J. P. ml. zastupovat. V důsledku potvrzení, že žalobu v této věci podal J. P. st., městský soud shledal, že nejsou dány podmínky pro projednání žaloby.

Městský soud ve svém rozhodnutí zejména uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je správním rozhodnutím, jímž je rozhodováno o veřejných subjektivních právech J.P. ml. jako stavebníka, a to o právech a povinnostech, týkajících se stavby rodinného domu v K. – D. (ve věci žádosti o výjimku z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu), nikoliv o právech a povinnostech stěžovatele. Stěžovatel v tomto řízení ani nebyl účastníkem řízení a odvolání nepodal (resp. pokud odvolání podal, pak jedině v zastoupení za J. P. ml.). Osobou oprávněnou k podání žaloby by tak v dané věci byl podle § 65 odst. 1 s. ř. s. J. P. mladší. Předpokladem poskytnutí ochrany před nezákonným rozhodnutím je, aby došlo ke zkrácení práv osoby vymezené v § 65 odst. 1 nebo 2 s. ř. s. přímo nebo v důsledku správního rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím však nebylo právech stěžovatele rozhodováno. Soud proto posoudil žalobu podanou stěžovatelem ve věci veřejných subjektivních práv J. P. ml. jako žalobu podanou osobou, které nesvědčí žalobní legitimace. Městský soud tedy podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu odmítl, neboť jde o žalobu podanou osobou zjevně neoprávněnou.

VI.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval: „Odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, dostupný na www.nssoud.cz). Zdejší soud se tedy při

posuzování důvodnosti předmětné kasační stížnosti omezil pouze na otázku, zda bylo na místě žalobu stěžovatele odmítnout.

Městský soud na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu stěžovatele odmítl, neboť usoudil, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, tedy pro nedostatek procesní legitimace žalobce. Aktivní legitimace je pro tento typ řízení upravena v § 65 téhož zákona, kde je v odstavci prvním stanoveno, že k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je legitimován ten, kdo byl, alespoň podle svého tvrzení, zkrácen na svých právech, a to buď přímo, nebo v důsledku porušení svých procesních práv úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Podle odstavce druhého téhož ustanovení zákona může žalobu podat také účastník řízení před správním orgánem, který není legitimován podle prvního odstavce, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, která mu přísluší, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem předně konstatuje, že je zcela zřejmé, že napadeným rozhodnutím nedošlo k založení, změně, zrušení ani závaznému určení práv nebo povinností stěžovatele, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí zamítl odvolání J. P. ml. a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla stavebníkovi, panu J. P. ml., zamítnuta výjimka z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu. Stěžovatel proto nesplňuje podmínky aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Nic na tom nemění ani skutečnost, že stěžovatel v tomto řízení zastupoval J. P. ml., o jehož veřejných subjektivních právech bylo rozhodováno.

Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda byl stěžovatel aktivně legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, publikovaný pod č. 162/2004 Sb. NSS, též dostupný na www.nssoud.cz). Ze spisu vyplývá, že správní orgán se stěžovatelem jako s účastníkem řízení nejednal. Městský soud pak k tomu pouze uvedl, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení a ani nepodal odvolání a dále se ve svém rozhodnutí nezabýval tím, zda v době vydání správního rozhodnutí měl či neměl být stěžovatel podle zákonné úpravy účastníkem daného řízení.

Podle § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) jsou účastníky stavebního řízení stavebník, osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena a další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává. Městský soud v daném řízení pochybil, neboť vůbec nezjišťoval, zda stěžovatel byl účastníkem správního řízení, a tedy ani to, zda je osobou, která má vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a zda jeho práva mohla být nějak dotčena. (Z podání stěžovatele lze přitom usuzovat, že například pozemky p. č. 838 a p. č. 840 v k. ú. D. u K. jsou ve společném jmění manželů J. P. st. a M. P.) Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. „neoprávněnost“ osoby k podání žaloby musí být zjevná, jinými slovy musí

být zřetelná „na první pohled“ a soud tuto „zjevnou neoprávněnost“ musí v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně a přesvědčivě prokázat. Odmítnutí návrhu pro nedostatek aktivní legitimace je totiž na místě, pouze je-li tato skutečnost zcela nesporná a nepochybná (srov. k tomu např. *Vopálka, v., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.* Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 97 a násl.). V daném případě podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze aplikovat ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nedostatek legitimace stěžovatele nelze z návrhu samotného bez pochyb zjistit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaný pod č. 1043/2007 Sb. NSS, též dostupný na www.nssoud.cz).

V souzené věci však nedošlo k nezákonnému odmítnutí žaloby a tím k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť nelze přehlédnout, že rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 138a odst. 3 stavebního zákona je rozhodnutím předběžné povahy a jako takové je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54).

Právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, 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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*. Uvedené ustanovení zaručuje právo na soudní ochranu veřejných subjektivních práv, současně však připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučena (s výjimkou rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod). Soudy ve správním soudnictví tedy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním, přičemž podle § 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. Podle tohoto ustanovení jsou mimo jiné ze soudního přezkumu vyloučeny 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“ (§ 70 písm. b) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 24. 10. 2006, č. j. 2 As 51/2005 - 34, s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), definoval, že rozhodnutí „předběžné povahy“ musí 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).

Výluka ze soudního přezkumu u rozhodnutí předběžné povahy neznamená popření smyslu a podstaty základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Právo na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. V případě pochybností je však zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu neboť jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89).

V souzené věci je zřejmé, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu je 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). Výše uvedený materiální znak rozhodnutí předběžné povahy je tedy splněn.

Z hlediska zmíněného procesního znaku je třeba předně konstatovat, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu má ve své podstatě 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. Samotné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky není totiž 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.

Posouzení splnění obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí o výjimkách z těchto požadavků tak není vyloučeno ze soudní ochrany, když jejich soudního přezkumu 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, zkráceni na svém právu přístupu k soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54).

V souzeném případě tak bylo třeba podle § 68 písm. e) s. ř. s. žalobu stěžovatele posoudit jako nepřipustnou a odmítnout ji podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud proto pochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a nezabýval se přitom, zda v době vydání správního rozhodnutí měl či neměl být stěžovatel podle zákonné úpravy účastníkem správního řízení. Z hlediska procesní ekonomie však za této situace není důvodu napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu s tím, aby stěžovatelovu žalobu odmítl pouze s jiným odůvodněním.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí městského soudu (kterým byla žaloba stěžovatele odmítnuta) bylo ve svém výsledku správné, jakkoli spočívalo na nesprávném odůvodnění.

VII.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění žádných z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem a kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VIII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu