



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM 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 žalobkyně: **E. Š.**, zastoupená JUDr. Janem Liegertem, advokátem se sídlem V Jámě 8, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavební**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 104/2006 - 30,

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 žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí ze dne 27. 3. 2006, č. j. S-MHMP 44455/2006/OST/Ch/Ko. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby, ze dne 19. 12. 2005, č. j. OV/2005/4473/Ce, kterým byla stavebníkům Janu Vladařovi a Zdeňce Vladařové na základě § 138a odst. 2 a 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povolena výjimka z ustanovení čl. 10 odst. 3 vyhlášky č. 26/1999 Sb. Hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl.m. Praze (dále jen „OTPV“).

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti uvedla, že stavební úřad ji při vydání rozhodnutí o povolení výjimky jako účastníci řízení zcela pominul a tím v řízení popřel její procesní

práva, zejména právo vyjádřit se k věci, právo vznést své námitky a právo podat návrhy na doplnění dokazování. Nezakonnost rozhodnutí stavebního úřadu nenapravil ani odvolací správní orgán, který odvolání stěžovatelky zamítl jako nepřipustné. Stěžovatelka poukazuje především na to, že řízení o udělení výjimky je součástí vedeného řízení o umístění stavby, kterého ona je účastníkem, a udělením výjimky bylo zásadním způsobem zasaženo do jejích zákonem chráněných práv a zájmů, tedy vlastnického a užívacího práva, včetně práva na užívání pitné vody ze své studny, která je jediným zdrojem pitné vody pro domek stěžovatelky. Nad míru přípustnou bylo rovněž zasaženo i právo stěžovatelky na přiměřeně klidné užívání zahrady. Z tohoto důvodu měla být rovněž účastníci řízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Rozhodnutí žalovaného je tedy třeba chápat jako rozhodnutí procesní povahy, jímž bylo rozhodováno o procesních právech stěžovatelky. Skutečnost, že stavebníky zamýšlená stavba, o jejímž umístění se vede územním řízení, je z hlediska místních poměrů a z hlediska velikosti pozemku stavebníků předimenzovaná a v důsledků toho zasahuje do vlastnických práv stěžovatelky k její nemovitosti, byla stěžovatelkou v celém řízení namítána. Přesto stavební úřad využíval všech prostředků, aby stavebníkům jejich pozici usnadnil, a naproti tomu upíral stěžovatelce účast v řízení, třebaže vydaným rozhodnutím je do jejích práv přímo zasaženo. Stěžovatelce nebyla do současné doby správními orgány ani soudem dána možnost účinně se proti této libovůli stavebního úřadu bránit.

Stěžovatelka namítá nezakonnost napadeného usnesení podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V první řadě konstatuje, že toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť z něj nelze seznat, na základě jaké úvahy dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a žaloba proti němu je nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Postupem a rozhodnutím městského soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu a právo spravedlivý proces. Stěžovatelka dále uvedla, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky není závazným stanoviskem ani podkladovým rozhodnutím, jak je zřejmě klasifikoval městský soud, ale je samostatným rozhodnutím vydaným v průběhu vedeného územního řízení, kterým bylo navrhovatelům zamýšlené stavby založeno právo vybudovat na svém pozemku místo garáží nekryté parkoviště. Toto právo nemá dočasný nebo předběžný charakter neboť nebude-li rozhodnutí o výjimce zrušeno, bude zde toto právo existovat nejen po dobu vedeného územního řízení, ale i v následném stavebním řízení a při realizaci případné stavby. Stěžovatelka zdůraznila, že v územním řízení se bude již řešit pouze otázka, ve které části pozemku toto parkoviště bude konkrétně situováno. Irelevantní je podle stěžovatelky i skutečnost, že se může bránit proti rozhodnutí o udělení výjimky až v územním řízení, v němž se bude teprve rozhodovat o konkrétním umístění parkoviště, neboť toto rozhodnutí bude již jen realizací výjimkou založeného práva stavebníků postupovat jinak, než stanoví právní předpis a místo garáží vybudovat na pozemku nekryté parkoviště. Stěžovatel konstatoval, že předmětné rozhodnutí nesplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy definované v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 183/2005-64, neboť udělená výjimka, pokud nebude zrušena, bude stále platit a jí založené právo je bez časového omezení a není předběžné.

Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 104/2006-30 zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve svém vyjádření v plném rozsahu odkázal na své rozhodnutí ze dne 27. 3. 2006 a na vyjádření k obsahu podané žaloby vůči předmětnému rozhodnutí. Žalovaný dále uvedl, že se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v kasační stížnosti napadeném usnesení.

III.

Kasační stížnost je podle §102 a násl. s. ř. s. přípustná. Přestože stěžovatelka namítá nezákonnost napadeného usnesení podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) 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).

Stěžovatelka namítá, že rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby bylo nezákonné, neboť vychází z nesprávného právního posouzení charakteru rozhodnutí žalovaného jako rozhodnutí předběžné povahy, a je zároveň nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť z usnesení není jasné, za jakých skutečností a na základě jaké úvahy došel soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

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“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65, dostupný na www.nssoud.cz). Zdejší soud se při posuzování důvodnosti předmětné kasační stížnosti omezil pouze na otázku, zda bylo na místě žalobu stěžovatele odmítnout. Samotnými námitkami stěžovatelky, vyplývajících z jejího postavení spoluvlastnice sousedního pozemku k pozemku, kterého se předmětné územní řízení a v rámci něho řízení o udělení výjimky z čl. 10 odst. 3 OTPV týká, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť by tak činil v tomto případě nad rámec své zákonem vymezené role.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud získal následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 27. 2. 2002 podali J.V. a Mgr. Z. V. návrh na rozhodnutí o umístění stavby. V rámci tohoto řízení byla Úřadem městské části Praha 8, odbor výstavby ze dne 19. 12. 2005 povolena výjimka z ust. čl. 10 odst. 3 vyhlášky OTPP, kterou bylo povoleno umístění 3 nekrytých parkovacích stání pro funkci bydlení a 1 parkovacího stání pro návštěvníky k pozemku č. parc. 547, k.ú. katastrální území Ď., které nebude veřejně přístupné. Tato podmínka byla povolena pro účely probíhajícího řízení o umístění stavby bytového domu na

zmíněném pozemku. Vůči tomuto rozhodnutí podala paní E. Š. dne 25. 1. 2006 podání, označené jako odvolání k Magistrátu hlavního města Prahy.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2006, č. j.: S-MHMP 44455/2006/OST/Ch/Ko, bylo odvolání stěžovatelky zamítnuto jako nepřipustné. V odůvodnění především uvedl, že paní E. Š. nemá k pozemku parc. č. 547 v k.ú. Ď., na který bude výše zmíněná stavba umístována, taková práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti, které by mohly být rozhodnutím o předmětné výjimce přímo dotčeny. Dále konstatoval, že postavení účastníka řízení náleží podle § 14 odst. 1 správního řádu pouze navrhovateli, neboť práva a právem chráněné zájmy jiných subjektů nebudou tímto rozhodnutím o výjimce přímo dotčeny. Poukázal na to, že námitky směřují proti umístění samotné stavby, nikoliv proti předmětné výjimce jako takové. Právo na ochranu práv a právem chráněných zájmů je zachováno při projednání připomínek účastníků ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona v rámci samotného územního řízení. Odvolací orgán se zabýval i otázkou důvodnosti přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a dospěl k názoru, že nedošlo k zákonnému pochybení ze strany stavebního úřadu. Toto rozhodnutí stěžovatelka napadla žalobou.

Usnesením ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 104/ 2006-30, městský soud předmětnou žalobu stěžovatelky odmítl [§ 68 písm. e) s. ř. s.], když konstatoval, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. b) s. ř. s.]. V odůvodnění konstatuje, že sporná výjimka byla vydána na žádost stavebníků výhradně pro účely hlavního řízení o umístění stavby, v němž bude na základě projektové dokumentace rozhodováno mimo jiné i o konkrétním umístění parkovacích stání v rámci pozemku stavebníku a o závazných podmínkách tohoto umístění. Pouze v rámci tohoto řízení lze posoudit, zda dojde umístěním parkovacích stání k nepřipustnému zásahu do práva a zákonem chráněných zájmů stěžovatelky. Jako účastnice územního řízení má stěžovatelka možnost plného uplatnění svých práv v rámci opravných prostředků, jako je odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, a případnou správní žalobou, v rámci nichž bude moci stěžovatelka namítat i zkrácení na svých procesních a hmotných právech rozhodnutím o povolení výjimky s tím, že tato tvrzená pochybení měla za následek nezákonnost rozhodnutí o umístění stavby. Soud s poukazem na předcházející rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb., vyloučil, že by se v daném případě nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Soud naopak konstatoval, že dané rozhodnutí o udělení výjimky má všechny znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak je vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64, publikovaném pod č. 886/2006 Sb.

V.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelčinou námitkou, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Tato námitka stěžovatelky není důvodná. Z výše popsaného odůvodnění předmětného usnesení je zřejmé, že městský soud posoudil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného jako rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a že právě z tohoto důvodu žalobu odmítl. Rovněž je z rozhodnutí velmi dobře patrné, jakými úvahami byl soud veden, dospěl-li k tomuto závěru. Dodejme, že městský soud svoji argumentaci podpořil i odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Nedůvodná je rovněž námitka, že městský soud nesprávně posoudil žalobou napadené rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, jež je z přezkoumání podle soudního řádu správního vyloučeno. V § 70 s. ř. s. je uveden taxativní výčet úkonů, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, přičemž v písm. b) zmíněného ustanovení jsou zmíněny úkony předběžné povahy, které mění, ruší a závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob.

Stejnou právní otázkou se Nejvyšší správní soud správní soud zabýval již ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007-54 (dostupné na www.nssoud.cz), a došel k závěru, že: **„Rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecných 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.“** Rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvody, proč se od tohoto, v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu již vyjádřeného, názoru odchýlit a uplatnit postup podle § 17 s. ř. s., a to z následujících důvodů.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že předmětné rozhodnutí nesplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy tak, jak jej definuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64, publikován pod č. 886/2006 Sb.NSS. V něm rozhodnutí bylo judikováno, že: **„Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. 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, 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).“** (Srov. též nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, publikovaný pod č. 291/1999 Sb., jakož i pod č. 153 Sb. n. u. ÚS, sv. 16, str. 135).

Předmětné rozhodnutí pak bezpochyby splňuje výše uvedený materiální znak, neboť 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). K procesnímu znaku sporného rozhodnutí je třeba předně poznamenat, že má 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 učiněn 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. I když 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. Není tedy důvodná námitka stěžovatelky, že by toto rozhodnutí nesplňovalo podmínky ve zmíněném judikátu definované.

Jak také Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007-54 judikoval: „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, umísťování, 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.“

Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že odepřením soudního přezkumu předmětného rozhodnutí by došlo ke zkrácení jeho ústavně zaručených práv na soudní ochranu a spravedlivý proces.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání všech relevantních skutečností a okolností kasační stížnosti dospěl k závěru, že tato není důvodná.

VI.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění důvodu kasační stížnosti uplatňovaného stěžovatelem a kasační stížnost proto podle ust. 110 odst. 1 s.ř.s. zamítl.

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 23. října 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu