



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra, v právní věci žalobce: J. Č., zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: R. Č., zastoupený JUDr. Marcelou Dopitovou, advokátkou se sídlem Přípotoční 1519/10c, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2008, čj. S-MHMP 58450/2008/OST/Fr, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2009, čj. 6 Ca 237/2008 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 4. 2008 2007, čj. S-MHMP 58450/2008/OST/Fr, zamítl odvolání žalobce a potvrdil napadené rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11, odboru výstavby, ze dne 26. 11. 2007, čj. OV/2006/004118/Lev, kterým byla povolena výjimka z článku 50 odst. 5, 12 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „OTPP“), a zároveň zamítnuta žádost o povolení výjimky z článku 8 odst. 3 a 4 OTPP, vše pro potřebu řízení o dodatečném povolení stavby rodinného domu na pozemcích parc. č. 309, 310/1 a 310/2, v katastrálním území Šeberov.

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 24. 2. 2009, čj. 6 Ca 237/2008 - 39, odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Rozhodnutí o požadovaných výjimkách mělo podle městského soudu ve vztahu k řízení o dodatečném povolení stavby charakter rozhodnutí o předběžné otázce, a bylo pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí konečné povahy. Vznik, změnu nebo zánik práv a povinností způsobí až konečné rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Teprve v rámci přezkumu výsledného rozhodnutí pak soud přezkoumá zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a rozhodnutí odvolacího orgánu ve stejné věci, jsou rozhodnutími předběžné povahy, která jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. b) s. ř. s. za použití § 68 písm. e) s. ř. s.].

III.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Namítl přitom, že napadené rozhodnutí je autoritativním aktem správního orgánu, jímž se závazně uděluje výjimka z OTTP. Jedná se o meritorní, konečné a závazné rozhodnutí. Skutečnost, že tento akt může být podkladem pro jiné samostatné správní rozhodnutí, nemění nic na tom, že se o předmětné otázce již nebude v žádném dalším řízení rozhodovat. Předmětné rozhodnutí zasahuje podle stěžovatele do jeho práv a povinností, neboť jím byla definitivně a závazně rozhodnuta určitá otázka. Jedná se o rozhodnutí, které podle stěžovatele v případě nesouhlasu nezvratně brání uskutečnění, resp. dodatečnému povolení stavby.

Podle stěžovatele nebylo účelem napadeného rozhodnutí upravit předběžně a prozatímně poměry účastníků řízení do doby konečného rozhodnutí ve věci. Tvrdil, že předběžnou povahu rozhodnutí nelze dovozovat ze skutečnosti, že dané rozhodnutí může sloužit jako podklad pro jiné rozhodnutí. Městský soud podle stěžovatele patrně zaměnil řetězení správních aktů a jejich subsumpci a dále zaměnil rozhodnutí o předběžné otázce a rozhodnutí předběžné povahy. Napadené rozhodnutí je podle stěžovatele samostatným, pravomocným a vykonatelným správním aktem a jím řešenou otázku již nelze řešit v dalších řízeních, ani jej nelze přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti územnímu, stavebnímu nebo dodatečnému stavebnímu povolení. Jiným úkonem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) nemůže být rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je samostatně přezkoumatelné.

Stěžovatel poukázal také na podobnost rozhodnutí o výjimkách z obecných technických požadavků na výstavbu s tzv. podkladovými (závaznými) stanovisky vydávanými podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, vztahující se k otázce soudního přezkumu těchto rozhodnutí, a namítl, že jejich povaha je shodná s rozhodnutími o udělení či neudělení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, neboť také slouží jako závazný podklad pro řízení podle stavebního zákona. Městský soud tuto judikaturu bezdůvodně opomněl a žalobu nezákonně odmítl.

Podpůrně stěžovatel odkázal i na nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, a judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle nichž je třeba v případě plurality možných výkladů právní normy zvolit ten příznivější pro stěžovatele.

IV.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí kasační stížnosti a požádala o přiznání náhrady nákladů, které jí vznikly v souvislosti s vyjádření ke kasační stížnosti.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Podotýká přitom, že stížní námitky lze z podstaty věci podřadit pouze pod stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nesprávné podřazení stížních námitek také pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelem však nemělo v posuzované věci vliv na věcné projednání kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.

Kasační stížnost zpochybnila závěr městského soudu, podle kterého žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně měla povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., na jejichž základě mělo být následně postupováno v dalším správním řízení vedeném podle stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud se charakterem rozhodnutí předběžné povahy zabýval v řadě svých rozhodnutí [srov. např. rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005 - 64 (č. 886/2006 Sb. NSS), ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007 - 49 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nebo přímo ve vztahu k rozhodnutí o výjimkách z obecných technických požadavků na výstavbu podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, čj. 9 As 46/2007 - 54 a ze dne 30. 8. 2007, čj. 2 As 79/2006 - 86]. Z uvedené judikatury vyplývá, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu je v judikaturou chápáno jako rozhodnutí, které zatímně fixuje určitý stav, a to buď stav normální (bezvýjimečný) nebo stav výjimečný (v případě povolení výjimky), ale rozhodující je vždy konečné rozhodnutí ve věci samé (např. vydání stavebního povolení či dodatečného povolení stavby). Tím je naplněn materiální znak rozhodnutí předběžné povahy.

Z hlediska procesního znaku rozhodnutí předběžné povahy je třeba 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 zpravidla rozhodnutím předběžné povahy. Na tuto povahu nemá vliv skutečnost, učiní-li je 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, zcela nepochybně lze brojit proti jeho důsledkům, tj. např. proti vydání nebo nevydání dodatečného povolení stavby. 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 se 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, neboť 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 nyní posuzované věci sledují různé zájmy, zkráceni na svém právu přístupu k soudu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 46/2007 - 54). Stěžovatel se proto mýlil v názoru, že napadené rozhodnutí nebude možné přezkoumat v rámci případného řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v řízení o dodatečném povolení stavby.

Městský soud správně uzavřel 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 jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví. Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Nejvyšší správní soud neshledal usnesení městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že odmítnutím žaloby stěžovatel nebyl zkrácen na svém právu na přístup k soudu, ale v souladu s procesními předpisy bylo vymezeno, kdy tak může učinit.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti podle obsahu spisu nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

Osoba zúčastněná nemá v daném případě podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. května 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu