



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **Ing. M. N.**, zastoupena JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2010, čj. 9 Ca 206/2009 - 24,

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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Úřad městské části Praha 4, odbor stavební, rozhodnutím ze dne 25. 11. 2008, čj. P4/173156/08/OST/CEKO/2999, povolil společnosti SG Real Estate s. r. o. výjimku z čl. 8 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále také „vyhláška OTPP“). Výjimka spočívala ve zmenšení odstupové vzdálenosti zamýšlené stavby bytového domu od stávající stavby rodinného domu ve vlastnictví žalobkyně z 25,2 m na 9,8 m.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 4. 5. 2009, čj. S-MHMP 69572/2009/OST/Fr.
3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji odmítl jako nepřipustnou usnesením ze dne 30. 9. 2010, čj. 9 Ca 206/2009 - 24, a to na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
4. Městský soud založil důvody pro odmítnutí žaloby na závěru, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 169 zákona č. 183/2006 Sb., územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) je úkonem, který není způsobilý zasáhnout do práv žalobkyně ve smyslu ustanovení § 70 a) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí, které se vydává v souvislosti s územním, stavebním nebo jiným řízením. Teprve výsledek tohoto řízení je podle stavebního zákona způsobilý skutečného zkrácení práv účastníka řízení. Rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť rozhodující je vždy konečné rozhodnutí ve věci samé (např. vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení). Podle městského soudu přitom není rozhodné, zda řízení o výjimce probíhá ve spojení s územním, stavebním či jiným řízením ve věci samé, nebo samostatně.
5. Usnesení městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž uvedla, že za situace, kdy správní soudy začaly přezkoumávat závazná stanoviska, která jsou podklady finálního rozhodnutí, je absurdní, aby byla odmítnuta její žaloba. Rozhodnutí o výjimce není přípravné nebo podkladové rozhodnutí, ale rozhodnutí o výjimce z povinných podmínek stanovených právním předpisem. Tuto výjimku lze povolit pouze tehdy, pokud sleduje dosažení účelu podle § 169 odst. 2 stavebního zákona.
6. V posuzované věci jde o maximální využití stísněného pozemku k co nejvyššímu možnému zastavení. Stěžovatelka má za to, že rozhodnutí o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu není předběžného ani dočasného charakteru, neboť se jedná o konečné správní rozhodnutí a nikoliv o rozhodnutí o předběžné otázce. Jedná se o otázku, která se musí rozhodnout nejpozději při umísťování sporné stavby. Správní orgány se v dalším řízení již nebudou zabývat otázkou odstupové vzdálenosti od domu stěžovatelky, a to s odkazem na právní moc rozhodnutí o výjimce.
7. O výjimce rozhoduje stejný správní orgán, který umísťuje stavbu, a o obou otázkách může rozhodnout ve sloučeném řízení. Stěžovatelka se domnívá, že územní řízení z hlediska vzájemných odstupů staveb bude pouhou formalitou a v rámci přezkumu rozhodnutí o umístění stavby nebude možné odstupy staveb přezkoumat. Stěžovatelka uzavřela, že rozhodnutí o výjimce je způsobilé zasáhnout do jejích práv. Odmítnutí žaloby tedy znamená odepření soudní ochrany.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

8. Osmý senát při předběžném posouzení věci zjistil, že k otázce samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky podle § 169 stavebního zákona existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.
9. V rozsudku ze dne 26. 5. 2010, čj. 8 As 58/2009 - 73, osmý senát vyslovil, 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. Stěžovatel odmítnutím žaloby nebyl zkrácen na svém právu na přístup k soudu, ale v souladu s procesními předpisy bylo vymezeno, kdy tak může učinit.
10. Osmý senát vycházel z dosavadní judikatury. V rozsudku ze dne 18. 7. 2007, čj. 9 As 46/2007 - 54, Nejvyšší správní soud ve vztahu k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (starý stavební zákon), dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 138a odst. 3 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. Ke stejnému právnímu závěru dospěl Nejvyšší správní soud dále např. v rozsudcích ze dne 30. 8. 2007, čj. 2 As 79/2006 - 86, ze dne 30. 7. 2008, čj. 5 As 2/2008 - 88, ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 65/2008 - 97, nebo ze dne 20. 5. 2009, čj. 7 As 29/2009 - 58.
11. Odlišný právní názor zaujal první senát v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010 - 95, podle kterého rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem a nedopadá na ně kompetenční výluka rozhodnutí předběžné povahy uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s.
12. První senát při posuzování dané problematiky vyšel primárně z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006 - 54, v němž se rozšířený senát zabýval povahou rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva a zkoumal, zda se jedná o rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát zde zavedl tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. Podle něj je rozhodnutím předběžné povahy jen takové rozhodnutí, které ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně podmínku časovou, věcnou a osobní. Rozhodnutí předběžné povahy je vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky takového rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.

13. První senát následně dospěl k závěru, že „[r]ozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu podmínku časovou nesplňuje. S ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno. Potenciálnímu stavebníkovi umožňuje či naopak brání v realizaci určitého záměru; správní orgán rozhodující v následném řízení pak rozhodnutí o výjimce váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí (k obdobným závěrům dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž posuzoval, zda závazná stanoviska vydávaná podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví). V řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení). Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující (zde: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby).“
14. Osmý senát naopak setrvává na svém původním názoru. Rozhodnutí o výjimce ob stojí i z hlediska obecného testu úkonů předběžné povahy. Rozhodnutí o výjimce je ve vztahu k vlastnímu rozhodnutí de facto rozhodnutím o předběžné otázce. Zásadní a rozhodující je až konečné rozhodnutí ve věci samé vedené podle stavebního zákona (např. vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení), neboť až na jeho základě může být předmět výjimky realizován a v podstatě „uveden v život“. V rámci rozhodování o výjimkách je naplněna i podmínka věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným (územním, stavebním). Teprve až skrze rozhodnutí konečné může dojít k realizaci výjimky a je jím tak rozhodováno o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Rozhodnutí o výjimce splňuje i osobní podmínku, neboť rozhodnutí konečné je mimo jiné adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné.
15. Na základě těchto úvah osmý senát rozšířenému senátu navrhl, aby vyslovil právní závěr, že rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, neboť se jedná o úkon předběžné povahy, a proto na něj dopadá kompetenční vyluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. Stejně tak má za to, že právní závěry vyslovené v rozsudku čj. 9 As 46/2007 - 54 lze aplikovat i za stávající právní úpravy.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Právní moc rozšířeného senátu

pokračování

16. Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.
17. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010 - 95, dospěl k závěru, podle něhož rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podléhající přezkoumání soudem, a nedopadá na ně kompetenční vyluka rozhodnutí předběžné povahy uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s. Naproti tomu dle dosavadní shora uvedené judikatury je rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky rozhodnutím, nezpůsobilým zasáhnout do právní sféry účastníků řízení přímo, ale jedná se o rozhodnutí předběžné povahy, které je přezkoumáno až v rámci konečného, navazujícího rozhodnutí. Existuje tedy rozpor, o němž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

III.2. Úprava rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu ve stavebním zákoně

18. Dodržení obecných požadavků na výstavbu je zásadním kritériem pro rozhodování příslušných orgánů v jednotlivých řízeních a jiných postupech podle stavebního zákona. Z pohledu legislativně technického není možné ani žádoucí upravovat veškeré požadavky na využívání území, či technické požadavky na stavby, včetně požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání staveb přímo ve stavebním zákoně V ustanovení § 169 stavebního zákona je proto všem aktérům procesu výstavby uložena všeobecná povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu, které jsou blíže konkretizovány prováděcími předpisy, (srov. zejména § 53 odst. 4 písm. c), § 68 odst. 1 písm. c), § 90 písm. c), §§ 107, 111, 117 odst. 3, §122 odst. 3 a § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném za posuzované období)..
19. Výjimku z této povinnosti lze udělit pouze tehdy, předvídá-li tuto možnost ustanovení prováděcího právního předpisu (viz. např. ustanovení čl. 63 OTPP, ustanovení § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a § 54 vyhlášky č. 268/2009 Sb.), a to za podmínky, že tím nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a že takovým řešením bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Důležitou podmínkou je souhlas dotčeného orgánu, pokud se výjimka či odchylné řešení jím chráněných zájmů dotýká.
20. Orgánem příslušným k rozhodování o výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního, resp. regulačního plánu je příslušný pořizovatel [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]; jde-li však o výjimku z obecných požadavků na využívání území při stanovení požadavků na vymezování pozemků a umístování staveb na nich, rozhoduje o výjimce stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci (§§ 13, 15 a 16 stavebního zákona). Stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci rozhoduje rovněž o výjimce z technických požadavků na

stavby a technických požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání stavby. Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že s účinností od 1. 1. 2013 bylo zákonem č. 350/2012 Sb., upuštěno od zákazu povolit výjimky v případech, kdy je vydáván územní souhlas. Příslušným rozhodnout o případné výjimce tak bude stavební úřad, který je příslušný k vydání územního souhlasu.

21. Rozhodnutí o výjimce jsou vydávána buď v rámci samostatného správního řízení, nebo může být řízení o výjimce spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením, vedeným podle stavebního zákona. Nemusí však být ukončeno společným správním aktem (§ 169 odst. 5 stavebního zákona).

III.2 Soudní přezkum rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu

22. Ve správním soudnictví jsou soudnímu přezkoumání podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení obsahuje generální klausuli - obecnou garanci přístupu k soudu vyjádřenou v první části ustanovení formulací „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí“. Současně však v druhé části tohoto ustanovení „nestanoví-li zákon jinak“ se ponechává uskutečnění této garance v konkrétních případech na úvaze zákonodárce. Jak vyplývá z výše uvedené ústavní konstrukce, zákonodárce může v rámci konkrétního zákona dále upravit zda, kdy a jak přezkoumávat. Nadto „zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod.“ (srov. nález pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.)
23. Výjimky ze soudního přezkumu mají být vykládány zužujícím způsobem, přičemž v pochybnostech má být přezkum umožněn. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“ Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).
24. Ve smyslu ustanovení § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiného úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími [§ 70 písm. a) s. ř. s.], a úkony předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.].
25. Rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, ať už je vydáváno samostatně či ve spojení s jiným stavebním řízením, nemá charakter rozhodnutí předběžného ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., neboť skutečně nesplňuje časovou podmínku, vytyčenou rozhodnutím rozšířeného

pokračování

senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006 – 54. Rozhodnutí o výjimce totiž nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující.

26. Výše uvedený dílčí závěr ovšem k vyřešení otázky samostatného soudního přezkumu posuzovaného aktu nepostačuje. Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).
27. Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.
28. V převážné většině případů však bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu. V situacích předvídaných v § 169 odst. 3 stavebního zákona, tedy když výjimku z obecných požadavků na využívání území uděluje pořizovatel pro účely územního nebo regulačního plánu, bude na takové rozhodnutí navazovat právě regulační či územní plán.
29. Rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení, tedy rozhodnutí ve věci samé jsou pak nepochybně rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudnímu přezkumu je podroben i územní či regulační plán, a to prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.) Soudnímu přezkumu jsou podrobeny také souhlasy, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení (zejména souhlasy vydávané dle § 96, § 106, § 122, § 127 stavebního zákona). Jakkoliv jsou totiž takové souhlasy z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť zakládají žadateli práva (např. právě právo provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět, stavební zákon u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení a tedy ani vydání správního rozhodnutí. V souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 - 76, se tak pro nedostatek předepsané formy nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní přezkum je však zajištěn prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).

30. Rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113). Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.

31. Rozšířený senát si je vědom rozdílů mezi úpravou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu a rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu) dle § 169 stavebního zákona. Skutečnost, že o výjimce se na rozdíl od závazných stanovisek může vést samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání formálního rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu, však ničeho nemění na tom, že z materiálního hlediska jde v převážné většině případů o podkladové rozhodnutí, které je přezkoumatelné soudem až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, nikoli o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven zcela autonomně a právní úprava obsažená v § 169 stavebního zákona se týká výlučně postupu uvnitř tohoto řízení. Na případné účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nemají proto tyto závěry žádný vliv. Účastenství v řízení o povolení výjimky se tak bude řídit uvedeným ustanovením, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci.

32. Tento závěr podporuje samotné znění § 169 stavebního zákona, které stanoví, že o příslušné výjimce je oprávněn rozhodnout vždy stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Sám stavební zákon tedy předpokládá, že na rozhodnutí o výjimce navazuje další akt stavebního úřadu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení, což ostatně není ani v projednávané věci sporné.

33. Rozhodnutí o tom, že společnosti SG Real Estate, s. r. o, byla pro potřebu umístění bytového domu povolena výjimka, která spočívá ve zmenšení odstupové vzdálenosti mezi rodinným domem stěžovatelky a zamýšleným bytovým domem, žádným způsobem do práv stěžovatelky nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro případný zásah do stěžovatelčiných práv je až umožnění realizace zamýšleného záměru prostřednictvím konečného rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutím o umístění zamýšlené stavby. Teprve na základě tohoto rozhodnutí může být předmět výjimky skutečně realizován či slovy dosavadní judikatury „uveden v život“. Z tohoto úhlu pohledu je pak zcela nepodstatné, zda řízení o výjimce probíhá samostatně nebo ve spojení s územním, stavebním či jiným řízením ve věci samé, či že o výjimce rozhoduje stejný orgán jako ve věci samé.

34. Povolení či nepovolení výjimky z ustanovení čl. 8 vyhlášky č. 26/1999 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu v hl. m. Prahy tak nemá povahu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., jelikož samo o sobě není zásahem do práv či povinností stěžovatelky. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75

pokračování

odst. 2 s. ř. s. Jakkoli totiž nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, zcela nepochybně lze brojit proti jeho důsledkům v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, v projednávané věci proti vydání rozhodnutí o umístění stavby.

IV. Závěr

35. Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku, tak, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu. Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozsudkem o věci samé v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.
36. V duchu zaujatého právního názoru dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Městský soud v Praze správně posoudil, že povolení výjimky z čl. 8 odst. 2 vyhlášky OTTP, vydané dle § 169 stavebního zákona není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žaloba tedy musela být dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s., odmítnuta. Dílčí nesprávný závěr městského soudu, dle kterého je rozhodnutí o výjimce vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu také ve smyslu ustanovení § 70 odst. b) s. ř. s., není pochybením, které by mělo vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí, a bylo je možno zkorigovat v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu.
37. O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, zde nebylo prokázáno, že by mu nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly.

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

V Brně dne 30. července 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu