



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Jurečkové v právní věci žalobců: **a) Bc. I.K., b) P. K.**, zastoupeni Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4 – Podolí, proti žalovanému **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 923/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2010, č. j. 32744/2010-83/2139, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Pražská energetika, a. s.**, se sídlem Na Hroudě 1492/4, Praha 10, **II) PREDistribuce, a. s.**, se sídlem Svornosti 3199/19a, Praha 5, obě zastoupeny JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem se sídlem Břevnovská 433/12, Praha 6 – Břevnov, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2014, č. j. 9 A 17/2011 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osobám zúčastněným na řízení **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení, Pražská energetika, a.s., podala dne 4. 8. 2003 žádost o udělení výjimky z ustanovení čl. 4 odst. 10 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen OTTP).

Účelem žádosti byla výstavba nadzemního dvojnásobného vedení 110 kV navrženého mezi transformovny Chodov a Řeporyje v úseku Modřanská rokle. Energetická liniová stavba měla nahradit stávající nevyhovující venkovní elektrické vedení vedením novým. Magistrát hlavního města Prahy - odbor územního rozhodování rozhodnutím ze dne 28. 8. 2003, č. j. MHMP/307959/03/OUR/MI/HJ, výjimku povolil, neboť dospěl k závěru, že trasa je vedena v plochách, které umožňují umísťování nadzemního vedení 110 kV v souladu s územním plánem hl. m. Prahy.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí podali žalobci (stěžovatelé) dne 6. 9. 2010 odvolání. Namítli, že správní orgán napadené rozhodnutí nedoručil právním předchůdcům stěžovatelů, vlastníkům pozemků parc. č. 457/2, 4555/343, 4555/1, ačkoli se na řízení o udělení výjimky plně vztahují ustanovení správního řádu, včetně § 14 upravujícího postavení účastníka, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny.

[3] Žalovaný předně uzavřel, že podání opatřené zaručeným elektronickým podpisem podala pouze stěžovatelka, rozhodl proto pouze o jí podaném odvolání, které zamítl jako nepřípustné. S odkazem na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu dospěl žalovaný k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu je rozhodnutím předběžné povahy a právem chráněné zájmy ani práva stěžovatelky jím nemohly být dotčeny.

[4] Stěžovatelé se společně podanou žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. Napadeným usnesením Městský soud v Praze žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), s tím, že rozhodnutí o výjimce není rozhodnutím samostatně přezkoumatelným ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; ve vztahu ke stěžovateli b) P. K. navíc uvedl, že napadené rozhodnutí nezasahuje do jeho práv, neboť jím bylo rozhodnuto výlučně o odvolání stěžovatelky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Ve včasné kasační stížnosti stěžovatelé namítli nezákonnost napadeného usnesení podle § 103 odst. 1 písm. 3 s. ř. s. [(správně písm. a)] z důvodu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem. Jelikož se toto usnesení opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, které pokládají za rovněž nezákonné, stěžovatelé navrhli, aby jejich stížnost byla předložena rozšířenému senátu k novému posouzení předmětné právní otázky. Navrhované zrušení napadeného rozsudku odůvodnili tím, že výjimka z OTTP je závazná pro další rozhodování, je konečná a závazně řeší část předmětu projednávaného záměru, protože zasahuje právní sféru účastníků, musí být umožněn její přezkum.

[6] Stěžovatelé odkázali na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že „*závazné stanovisko, jako např. souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.*“ Podle názoru stěžovatelů argumenty uvedené v citovaném rozhodnutí platí i pro závěr o přezkoumatelnosti výjimky z vyhlášky

o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Změna přístupu soudu v rozsudku č. j. 8 As 8/2011 - 66 oproti usnesení č. j. 8 As 47/2005 – 86 vytváří u subjektů práva právní nejistotu a to jak ohledně výkladu principů/základů procesní legitimace tak v posouzení, který akt podléhá přímému soudnímu přezkumu.

[7] Pokud jde o materiální povahu rozhodnutí, je předmětem řízení ochrana konkrétních podmínek v území. V projednávané věci se jednalo o výjimku z požadavku umisťovat rozvodné energetické a telekomunikační vedení v zastavěných částech obce pod zem. Bez jejího povolení by nebylo možné v následujícím řízení umístit stavbu. Pokud však stavebníkovi byla výjimka udělena, nemohl stavební úřad v územním řízení umístění nadzemního vedení odmítnout. O otázce možnosti realizace nadzemního vedení, namísto podzemního, je konečným a závazným způsobem rozhodnuto v řízení o výjimce z OTTP. Výjimka, která umožňuje umístit stavbu na pozemku účastníka, se závažně dotýká právní sféry souseda a i vlastníka pozemku, neboť determinuje zatížení pozemku ve smyslu omezení jejich užívání. Požadavek OTTP je projevem zájmu na kvalitě městského prostředí – městského prostoru, který není jak esteticky, tak uživatelsky zatěžován a obtěžován dráty nadzemního vedení.

[8] Stěžovatelé trvali na tom, že jejich veřejná subjektivní práva byla udělením výjimky dotčena. Vedle již citovaného rozsudku, poukázali na rozsudek německého Spolkového správního soudu ze dne 5. 9. 2013 č. j. BverwG 7 C 21.12, potvrzující odklon od příliš restriktivně pojímané ochranné normy. Vydaná výjimka zasahuje nejen vlastnické právo stěžovatelů (vedení drátů nad jejich pozemkem, místo drátů ukrytých v zemi), ale i právo na příznivé životní prostředí, neboť nadzemní vedení zasahuje krajinný ráz a poškozuje jejich životní prostředí.

[9] Nadměrná fragmentace správního povolování, kdy (zejména při povolování staveb) jeden záměr bývá posuzován v několika paralelních procesech, vede, podle stěžovatelů, k tomu, že ve snaze o nejvyšší právo (soudní ochranu), dochází k nejvyššímu bezpráví, neboť jednotlivé části jsou z přezkumu vylučovány, avšak nakonec tvoří celek.

[10] Stěžovatelé pokládají závěr soudu, že rozhodnutí o výjimce z OTTP není rozhodnutím předběžného charakteru, za správný, nesouhlasí však s tvrzením, že jde o subsumovaný správní akt. Závazné stanovisko či podkladové rozhodnutí, konečným způsobem řeší určitou otázku a tím zasahuje do práv toho, kdo se tomuto aktu brání. Odmítnutím soudní přezkoumatelnosti výjimky z OTTP není naplněn požadavek práva na soudní ochranu. Požadavek soudního přezkumu je, dle názoru stěžovatelů, zaručen jen v případě správních rozhodnutí, u kterých soudy dovodí samostatnou přezkoumatelnost. Jedná se o závěr založený na nejistém uvážení soudu. V případě závěru soudu, že správní rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné, soudní ochrana chybí. Vyloučením výjimky z OTTP ze samostatné soudní ochrany jsou stěžovatelé kráceni v ústavním právu na soudní ochranu.

[11] Žalovaný odkázal na své vyjádření k podané žalobě. Setrval na názoru, že závěry o možnosti samostatného soudního přezkumu závazného stanoviska k povolení stavby podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze bez dalšího vztáhnout na rozhodnutí o povolení výjimky z OTTP. Poukázal na rozhodnutí

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, a rozsudek ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, s tím, že závazná stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jejich přezkum je proto možný až v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. soud neshledal důvod. Je namístě odkázat na předcházející rozhodnutí soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 6 As 153/2013 - 39; zde se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí, jimž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, kterým byla povolena výjimka z ustanovení čl. 8 odst. 4 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Výjimka byla povolena pro umístění novostavby rodinného domu osob na řízení zúčastněných na pozemek sousedící s pozemkem stěžovatelky. Umožnila zkrácení požadované minimální vzdálenosti rodinných domů od společných hranic pozemků, požadované citovanou vyhláškou. I v tomto případě byla podstatou kasační stížnosti polemika stěžovatelky se závěry rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66. Jak v projednávaném případě, tak i v uvedeném rozhodnutí, soud neshledal důvod znovu aktivovat svým návrhem rozšířený senát za účelem odklonu od jím zastávaného právního názoru. Stěžovatelka nepředkládá novou argumentaci, odkazuje na nepřiléhavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a důvody podané kasační stížností opírá o již překonaný právní názor.

[13] Závěr, k němuž došel žalovaný i městský soud je správný. Rozhodnutí o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu je rozhodnutím podkladovým. Teprve po povolení výjimky byly učiněny další úkony stavebního úřadu, které umožnily realizaci stavebního záměru. V této souvislosti městský soud poukázal na řízení vedené pod spisovou značkou 6 Ca 309/2006, ve kterém bylo k odvolání (nejen) stěžovatelky přezkoumáváno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, odbor výstavby, ze dne 3. 3. 2006, č. j. OV - 010931/04/Kv, územní rozhodnutí o umístění stavby „vedení 2 x 110 kV V303/304 TR Chodov – TR Řeporyje, úsek Modřanská rokle – TR Řeporyje.“ Rozhodnutí o výjimce má povahu podkladového rozhodnutí, které samo o sobě není způsobilé zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů stěžovatelů. Případný je závěr městského soudu, že napadené rozhodnutí do práv stěžovatele b) nezasahuje, neboť jím bylo rozhodováno výlučně o odvolání podaného stěžovatelkou.

[14] Přílehlavý je rovněž odkaz na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v napadeném rozsudku městský soud uplatnil. Otázkou soudního přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu se soud nezabývá poprvé. Ne zcela jednotná rozhodovací praxe vyústila v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 68. Argumentace rozhodnutí vychází z principu

všeobecné povinnosti příslušných subjektů respektovat obecné požadavky na výstavbu blíže konkretizované prováděcími předpisy. Pouze tehdy, pokud prováděcí předpis předvídá možnost výjimky, lze ji udělit. Zároveň tím nesmí být ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a zvolené řešení musí vést k naplnění účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Podle uvedeného rozhodnutí platí, že: „[r]ozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu..., nemá charakter rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť nesplňuje časovou podmínku vytyčenou rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afš 186/2006 - 54.“ Dále uvádí, že „rozhodnutím o výjimce nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná o subsumovaný správní akt...“ V rozhodnutí rozšířený senát zdůraznil rozdíl mezi úpravou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu a rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podle stavebního zákona s tím, že ani možnost samostatného správního řízení vedeného o výjimce, nemění ničeho na skutečnosti, že jde o rozhodnutí z materiálního hlediska podkladové, které je přezkoumatelné soudem až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí.

[15] Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky má povahu subsumovaného správního aktu, samo o sobě není způsobilé zasáhnout do práv a právem chráněných stěžovatelů, přičemž stěžovatel b) proti rozhodnutí odvolání nepodával. Rozhodnutí o výjimce není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Teprve následná meritorní rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení) mohou být ve správním soudnictví přezkumu podrobena. Soudní ochrana stěžovatelů je zajištěna. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jichž se stěžovatelé dovolávají, byla vývojem judikatury překonána a rozhodnutím (shora citovaného) rozšířeného senátu soudu došlo ke sjednocení rozhodovací praxe.

[16] Protože Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí městského soudu ze shora uvedených důvodů zákonným, kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, stejně jako osobám zúčastněným na řízení. Proto ani jim soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. náklady řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 1. října 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

