



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 A 248/2018-32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 A 248/2018-32, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí Rady hlavního města Prahy ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, kterým nebyla dle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), povolena výjimka ze zákazu stavební činnosti stanovené vyhláškou č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, v relevantním znění (dále též „opatření o stavební uzávěře“), na opravy domku e. č. XA na pozemcích p. č. XB, XC a XD v k. ú. S. S uvedenou žalobou spojil žalobce návrh na zrušení opatření obecné povahy – opatření o stavební uzávěře v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zakres velkého rozvojového území Bohdalec-Slatiny.

[2] Žalobu proti rozhodnutí Rady hlavního města Prahy ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, městský soud usnesením ze dne 27. 11. 2018, č. j. 14 A 198/2018-39, vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí.

[3] Rozsudkem ze dne 29. 6. 2021, č. j. 14 A 198/2018-86, městský soud nejprve zamítl návrh žalobce na zrušení části opatření obecné povahy – opatření o stavební uzávěře. V tomto rozsudku se městský soud krátce zabýval též tím, zda je žaloba proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, o výjimce ze stavební uzávěry přípustná a může s ní být spojen návrh na zrušení opatření obecné povahy. Dospěl přitom k závěru, že jde o rozhodnutí samostatně soudně přezkoumatelné, proti němuž tedy může být podána samostatná žaloba. Na rozdíl od rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu je o výjimce ze stavební uzávěry rozhodováno v samostatném řízení a orgánem odlišným od stavebního úřadu, který by rozhodoval o případné žádosti o dodatečné povolení stavby či o jejím odstranění. Uvedené typy řízení mají odlišné předměty a rozhodnutí o nepovolení výjimky ze stavební uzávěry není podle městského soudu z těchto důvodů možné považovat za podkladové pro další rozhodnutí týkající se dané stavby.

[4] Nyní přezkoumávaným rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 A 248/2018-32, následně městský soud zamítl jako nedůvodnou též žalobu proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, o výjimce ze stavební uzávěry.

[5] Městský soud připustil, že žalobce nebyl před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí seznámen s podklady pro jeho vydání (konkrétně s vyjádřeními odboru územního rozvoje a odboru strategických investic Magistrátu hlavního města Prahy a Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy), dospěl však k závěru, že v posuzovaném případě toto pochybení žalovaného nezpůsobilo nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce totiž žádal o povolení výjimky ze stavební uzávěry již dříve (v r. 2012), a to rovněž za účelem povolení rekonstrukce a stavebních úprav téhož domu jako v roce 2017, kdy žalobce hodlal požádat o dodatečné povolení těchto již v mezidobí provedených stavebních úprav. Již tehdy Rada hlavního města Prahy požadovanou výjimku nepovolila, přičemž, obdobně jako v nyní posuzovaném případě, vycházela ze stanoviska příslušného odboru Magistrátu hlavního města Prahy (tehdy to byl odbor územního plánu), které ani tehdy nebylo kladné, neboť nebylo možné vyloučit, že záměr žadatele bude dotčen novým řešením v území. Vzhledem k tomu, že se již v době zamítnutí první žádosti vztahovalo na dané pozemky zmiňované opatření o stavební uzávěře, nemohl být obsah vyjádření, která byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, pro žalobce nijak překvapivý. Stanoviska příslušného odboru Magistrátu hlavního města Prahy i Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy zůstala stejná. Ani druhou žalobní námitku, podle níž bylo odůvodnění rozhodnutí o neudělení výjimky ze stavební uzávěry velmi stručné, neshledal městský soud důvodnou, neboť dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je plně přezkoumatelné. Je z něho totiž patrné, na základě jakých podkladů Rada hlavního města Prahy rozhodovala a jak hodnotila zjištěné skutečnosti.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 14 A 248/2018-32, kasační stížností, v níž především namítá nesprávnost závěru městského soudu, podle něhož skutečnost, že stěžovatel nebyl ve správním řízení seznámen s podklady pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí, nezpůsobila jeho nezákonnost. Dle stěžovatele je uvedený závěr rozporný se závěry rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 3. 2011, č. j. 59 A 87/2010-43 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel má za to, že požadovaná výjimka neohrožuje účel stavební uzávěry a bylo tedy na místě ji povolit. Pokud by stěžovatel byl seznámen s obsahem stanovisek příslušných odborů Magistrátu hlavního města Prahy a Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy, mohl svým vyjádřením ovlivnit výsledek řízení. Stěžovatel rovněž trvá na tom, že žalobou napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno, neboť z něj není patrný účel stavební uzávěry. Ten není uveden ani ve stavební uzávěře, ani v podkladových stanoviscích. Stěžovatel zdůraznil, že dotčené území je dlouhodobě využíváno k obytné zástavbě a neudělení výjimky považuje za nepřiměřené omezení svého vlastnického práva. Dodal, že si je vědom toho, že na své nemovitosti provedl stavební úpravy bez potřebného povolení, o výjimku ze stavební uzávěry však předem požádal a předpokládal, že mu bude povolena, neboť cílem stavebních úprav bylo změnit stěžovatelův dům tak, aby nenarušoval okolí, a vyčistit značně zanedbané a znečištěné okolí domu. Svou situaci předem opakovaně konzultoval se stavebním úřadem, který mu však nebyl schopen nabídnout žádné zákonné řešení jeho situace a doporučil mu, aby si nemovitost upravil tak, jak potřebuje.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné. Poukázal na to, že stěžovatel realizoval stavební činnost i přesto, že věděl, že k tomu nemá potřebné povolení a že nesplňuje regulativy stanovené územním plánem, přičemž neopodstatněně spoléhal na to, že povolení dodatečně získá, ač věděl, že pro to nejsou splněny předpoklady. Svůj postup v řízení považuje žalovaný za správný. Žalovaný se rovněž ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a právě takové vady shledal, neboť městský soud rozhodl meritorně o nepřijatelnosti žalobě.

[10] Nejvyšší správní soud se otázkou, zda byla žaloba proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, o výjimce ze stavební uzávěry přípustná,

zabýval již v rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, jímž zdejší soud rozhodl o kasační stížnosti stěžovatele proti výše zmiňovanému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2021, č. j. 14 A 198/2018-86, jímž byl zamítnut návrh stěžovatele na zrušení části opatření o stavební uzávěře, tak, že tento rozsudek zrušil a návrh na zrušení daného opatření obecné povahy odmítl. V této souvislosti Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval:

„Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda návrh neměl být odmítnut proto, že opatření obecné povahy bylo napadeno návrhem v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, pro jehož vydání bylo podkladem, jež však není samostatně soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s.

Závěru městského soudu, že v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. lze samostatně napadnout rozhodnutí o neudělení výjimky ze stavební uzávěry podle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nelze přisvědčit.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (zdůraznění dodáno), kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Rozšířený senát [Nejvyššího správního soudu] se obdobnou otázkou zabýval ve vztahu k rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, přičemž ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, 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“.

Rozšířený senát uvedl, že aby mohlo být rozhodnutí o výjimce 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Jakkoli 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 obvykle 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 namístě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. Rozšířený senát dodal, že v převážné

pokračování

většině případů však v takovém případě bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu.

Obdobně je tomu v nyní projednávané věci. Rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není ve vztahu k účelu, pro nějž bylo o výjimku žádáno, rozhodnutím, které samo o sobě zakládá práva a povinnosti účastníků řízení. Výlučným účelem žádosti o rozhodnutí o této výjimce je totiž dosáhnout výjimky ze stavební uzávěry, díky níž by bylo možno úspěšně žádat o rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Samo rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry tak není způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení, jelikož samo o sobě v dané konkrétní situaci nedává nikomu práva ani povinnosti („ještě“ nemění nastavení práv a povinností osob, jichž se rozhodnutí o výjimce týká, neboť to se projeví až tehdy, když se obsah rozhodnutí o výjimce „včlení“ do rozhodnutí, kterým se již práva nebo povinnosti závazně stanoví).

To, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry případně vydává jiný orgán než navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby, není rozhodné, je-li druhý z uvedených orgánů vázán rozhodnutím o výjimce, a má-li tedy povinnost je „zakomponovat“ do svého vlastního rozhodnutí. Stejně tak není přesný závěr městského soudu, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby mají odlišné předměty. Ve skutečnosti je předmět rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry jakousi podmnožinou komplexního předmětu řízení ve věci dodatečného stavebního povolení – je jedním ze stavebních kamenů druhého z rozhodnutí, který je orgán, jenž rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení vydává, povinen bez možnosti změny daného konkrétního kamene včlenit do komplexní konstrukce, kterou buduje, složené obvykle z více dílčích částí. Ony dílčí části buď obdrží jako „subdodávku“ od orgánů k tomu zákonem určených, přičemž na ní zásadně nemůže nic změnit svým vlastním posouzením, nebo je vytváří (svým vlastním posouzením) sám.

Výjimkou z výše popsaného vztahu mezi rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávěry a navazujícím rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu subsumujícím rozhodnutí o výjimce, již zaměřeným vůči konkrétním osobám, by představoval případ, kdy by již na rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný úkon nenavazovaly. Bylo by tomu tak například, pokud by se o udělení výjimky ze stavební uzávěry žádalo v návaznosti na řízení o odstranění stavby, která byla postavena v území, na němž je výstavba omezena, avšak k vybudování takové konkrétní stavby by nebylo zákonem vyžadováno žádného dalšího povolujícího aktu. V takovém případě by již samotné rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry mělo přímý dopad na to, zda stavba bude, anebo nebude odstraněna, a tudíž by bylo samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv účastníků řízení.

Vztah mezi rozhodnutím ve věci výjimky ze stavební uzávěry týkajícím se stavby, která má být předmětem rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby, a tímto rozhodnutím je tedy obdobná vztahu mezi rozhodnutím ve věci výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a navazujícím rozhodnutím v územním či stavebním řízení, jak se jím zabýval rozšířený senát ve shora zmíněném rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66. Napadené rozhodnutí proto není samostatně soudně přezkoumatelné k žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti na ně navazujícímu rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz bod 35 rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66).“

[11] Nejvyšší správní soud nemá v nynější věci v posouzení přípustnosti téže žaloby proti těmto rozhodnutí žalovaného žádný důvod odchýlit se od závěrů, které vyslovil v citovaném rozsudku.

[12] Dle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[13] Dle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

[14] Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.

[15] Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byla žaloba proti němu dle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Městský soud tedy měl žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout. Pokud městský soud žalobu věcně projednal a zamítl, zatížil dané řízení zmatečností vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. K takové vadě byl Nejvyšší správní soud, jako již bylo konstatováno, povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Vzhledem k tomuto závěru nebylo na místě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval uplatněnými kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Podle § 110 odst. 1 části věty první za středníkem s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským (městským) soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek městského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[18] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[19] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně žalobu odmítl; v takovém případě se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, publ. pod č. 4263/2021 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 14. listopadu 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu