

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 7**, se sídlem nábřeží Kpt. Jaroše 1000/7, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti: **Skanska Delta Project Company, s. r. o.**, se sídlem Křižíkova 682/34a, Praha 8, zastoupené Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem se sídlem Bílkova 4, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. S-MHMP 1567698/2012/OST/No, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 13. 6. 2013, č. j. MHMP 494466/2013, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 3 A 46/2013 - 102,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 3 A 46/2013 - 102, **se zrušuje** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 7 ze dne 3. 9. 2012, č. j. MČ P7 26241/2012/OVT/Lub, sp. zn. SZ MČ P7 8622/2012/OVT/ob.99, byla umístěna stavba „NEC – administrativní budova“ na pozemcích parc. č. 2415/21, 2415/22, 2415/23, 2415/32, 341/1, 351, 2274/1, 2278/1, 2328/1 a 2415/1 na nároží křižovatky ulic Argentinská a Plynární. Žalobkyně se proti rozhodnutí o umístění stavby odvolala, v záhlaví specifikovaným rozhodnutím je žalovaný částečně změnil a ve zbytku potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Namítala jeho nezákonnost podle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rada hlavního města Prahy před vydáním rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry nevedla správní řízení, neměla vytvořeny podmínky pro kolektivní rozhodování správního orgánu a v řízení nejednala s žalobkyní jakožto jeho účastnicí. Rozhodnutí Rady hlavního města Prahy o udělení výjimky ze stavební uzávěry ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. S-MHMP 256755/2008 (dále jen „rozhodnutí o výjimce“) se podle žalobkyně týkalo jiného záměru, než je stavba, která se povoluje umístit; a umísťovaná stavba zahrnuje jiné pozemky, než jsou uvedeny v rozhodnutí o výjimce, přičemž žadateli o vydání územního rozhodnutí vůbec výjimka udělena nebyla. Umísťovaná stavba se nachází v oblasti velkého rozvojového území Holešovice – Bubny - Zátory. Pro toto území má být pořízena podrobnější územně plánovací dokumentace nebo územně plánovací podklad. Umístěním stavby před pořízením podrobnější územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacího podkladu dojde k zásadnímu předurčení funkčního, prostorového a dopravního uspořádání, vzhledem k tomu, jak o rozměrově a objemově výrazný objekt se jedná. Žalobkyně proto navrhla zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí bylo navíc vydáno neexistujícímu subjektu.

[3] Městský soud v Praze žalobě vyhověl a v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil žalobou napadané rozhodnutí, včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Rozhodnutí Rady hlavního města Prahy o udělení výjimky ze stavební uzávěry posoudil jako rozhodnutí podkladové ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby, které mu přísluší přezkoumat podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Proti rozhodnutí o výjimce nelze podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nezakládá totiž práva a povinnosti osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení.

[5] Při samotném přezkumu rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry soud dospěl k tomu, že je rozhodnutí po věcné stránce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Není z něj patrné, jakými úvahami byl správní orgán veden. Zejména není zřejmé, jak usoudil o splnění zákonné podmínky neohrožení účelu stavební uzávěry. Nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí způsobuje nezákonnost návazného rozhodnutí o umístění stavby. Nadto se soud vyjádřil k jednotlivým námitkám žalobkyně týkajícím se procesních aspektů tohoto rozhodnutí.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[6] Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“), a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

[7] Podle stěžovatelky městský soud nedostatečně odůvodnil závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[8] Stěžovatelka dále věcně brojí proti posouzení rozhodnutí o výjimce jako subsumovaného aktu. Jedná se totiž o řetězený správní akt, u něhož přezkum není ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. možný, neboť je samostatně žalovatelný podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nesprávný je i argument soudu, že toto rozhodnutí nezakládá práva a povinnosti samo o sobě, neboť umožňuje na příslušných pozemcích realizovat stavební činnost, která je jinak na základě vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, zakázána. Stěžovatelka nesouhlasí s aplikací závěrů rozšířeného senátu vyslovených v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66. Povolení výjimky není subsumovaný akt podobně jako výjimka podle § 169 stavebního zákona, neboť bez rozhodnutí o povolení výjimky není možné záměr na dotčeném území vůbec realizovat. Navíc o povolení výjimky ze stavební uzávěry rozhoduje jiný správní orgán než o žalobou napadeném rozhodnutí a podle jiných hledisek; stavební úřad při vydávání územního rozhodnutí nemůže posuzovat účel stavební uzávěry. Lze-li samostatně přezkoumat opatření obecné povahy o stavební uzávěře, lze analogicky samostatně přezkoumat i rozhodnutí o výjimce z ní.

[9] Soud se nezabýval věcnou legitimací žalobkyně pro přezkum rozhodnutí o povolení výjimky. Nevypořádal se ani s otázkou ochrany dobré víry a práv nabytých stěžovatelkou. Stěžovatelka se domnívá, že se soud měl zabývat také příslušnou vyhláškou o stavební uzávěře, jejím zřízením a délkou jejího trvání.

III. Vyjádření účastníků a replika stěžovatelky

[10] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že se plně ztotožňuje se závěry uvedenými v rozhodnutí městského soudu a kasační stížnost nepovažuje za důvodnou.

[11] Žalovaný ve vyjádření uvádí, že se s argumentací stěžovatelky v kasační stížnosti plně ztotožňuje. Nejedná se o subsumovaný správní akt, ale rozhodnutí, které vyhovuje přezkumu podle § 65 s. ř. s. Podle žalovaného představuje stavební uzávěra natolik výrazný zásah do vlastnického práva, že rozhodnutí o výjimce fakticky obnovuje původní stav a umožňuje výkon vlastnického práva uzávěrou neomezený. Má tedy vliv na práva a povinnosti subjektů.

[12] V replice stěžovatelka uvedla, že žalobkyně odsouhlasila zpětvzetí žaloby a odvolání. Žalobkyně se stěžovatelkou také uzavřela smlouvu o spolupráci, přičemž tímto bylo mezi účastníky územního řízení dosaženo dohody.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala nedostatečné odůvodnění závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu by se Nejvyšší správní soud musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatuje, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry je subsumovaným správním aktem, který nezasahuje do práv a povinností dotčených osob a není proto samostatně soudně nepřezkoumatelný. Přitom odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66. Není však zřejmé, jak soud k těmto závěrům dospěl.

[17] Nejvyšší správní soud se ve své dosavadní rozhodovací praxi zabýval povahou rozhodnutí o výjimkách z různých zákonných zákazů či jiných obecně platných zákonných režimů a navazující otázkou jejich soudní přezkoumatelnosti. Kromě výjimek z obecných požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona, se jedná zejména o výjimky ze zákazů dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, resp. ze zákazů podle bližších ochranných podmínek jednotlivých zvláště chráněných území podle téhož zákona.

[18] Městský soud v nyní projednávané věci bez dalšího převzal pro posouzení otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry podle § 99 odst. 3 stavebního zákona judikaturní závěry přijaté ve vztahu k výjimkám z obecných požadavků na výstavbu, vyjádřené v uvedeném rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, aniž by však posoudil relevanci těchto závěrů pro posuzovaný případ. Neposoudil ani míru podobnosti posuzované věci s dalšími výjimkovými režimy, u nichž judikatura správních soudů dospěla k závěru o jejich samostatné soudní přezkoumatelnosti jako správních rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015 - 51).

[19] Konkrétně bylo nezbytné posoudit, zda se může jednat o subsumpci rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry do územního rozhodnutí i v případě, že o ní (na rozdíl od výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, posuzované v citované věci rozšířeným senátem) vždy rozhoduje (i) v samostatném správním řízení a (ii) samostatným rozhodnutím nabývajícím právní moci a tedy i závaznosti a vykonatelnosti (iii) orgán odlišný od stavebního úřadu, rozhodujícího v samotném územním řízení. Návazně je nutno posoudit otázku právních důsledků rozhodnutí o výjimce pro všechny dotčené osoby i příslušné správní orgány, jestliže je jejím udělením pravomocně odstraněna překážka v možnosti umístění záměru, pro nějž byla výjimka udělena, spočívající do té doby právě ve vyhlášené stavební uzávěře. Pro vyslovení závěru o subsumpci rozhodnutí o výjimce bylo rovněž nutno posoudit otázku shody předmětu obou správních řízení, tedy řízení o výjimce ze stavební uzávěry a územního řízení.

[20] Posouzení samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry je přitom pro posuzovanou věc zásadní. V případě, že by bylo možno rozhodnutí o výjimce napadnout samostatně žalobou v správním soudnictví, nebylo by možno ji přezkoumat k žalobě proti následnému územnímu rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Přitom je podstatné, že to byly právě vady rozhodnutí o výjimce a řízení o ní, jež byly pro městský soud důvodem zrušení žalobou napadeného územního rozhodnutí.

[21] Pro úplnost kasační soud nepřisvědčuje námitce stěžovatelky o právní povaze výjimky ze stavební uzávěry jako opatření obecné povahy. Výjimka je udělována pro konkrétní případ, tedy dotčený pozemek, vymezený záměr a ve vztahu ke konkrétnímu žadateli. Možnost uplatnění vydané výjimky jinou osobou v téže věci je důsledkem věcné, nikoliv osobní povahy výjimky (rozhodnutí *in rem*, nikoliv *ad personam*). Není přitom podstatné, že sama stavební uzávěra je vydávána formou opatření obecné povahy. To odpovídá skutečnosti, že upravuje vztahy k dotčenému území pro neurčitý okruh všech osob, které by po dobu platnosti uzávěry měly v úmyslu v tomto území realizovat své stavební uzávěrou vyloučené či omezené záměry. Nijak to však neurčuje právní povahu výjimky.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (110 odst. 1 s. ř. s.). Nebude-li toto řízení zastaveno na základ zpětvzetí žaloby, tvrzeného v řízení o kasační stížnosti, je městský soud v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem o nutnosti odůvodnění závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry při přezkumu územního rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[23] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 11. října 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu