

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Ing. J. V., b) S. V.,** oba zastoupeni JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem se sídlem Praha 2, Fügnerovo náměstí 1808/3, **za účasti:** I. L. P., II. B. P., proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, v řízení, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 8 A 40/2013 – 32,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2015, č. j. 8 A 40/2013 – 32, **se zrušuje** a žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2012, sp. zn. S-MHMP 104967/2012/OST/Fr, **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobcům **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti v celkové výši **16 000 Kč**; tato částka budce vrácena k rukám advokáta JUDr. Pavla Rameše do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Žalobci (dále „stěžovatelé“) se domáhají zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2012, sp. zn. S-MHMP 104967/2012/OST/Fr; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odbor stavební, ze dne 18. 6. 2012, č. j. P4/054726/12/OST/LAXA, jímž byla zamítnuta

žádost o povolení výjimky podle § 169 odst. 2 stavebního zákona z ustanovení čl. 8 odst. 5 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška OTPP“), pro potřebu dodatečného povolení stavby „dřevěný zahradní domek s podezdívkou o rozměrech cca 2,5 x 4,5 m a výšce cca 3 m, na pozemku parcelní č. X v k. ú. X, u rodinného domu č. p. X, X, X, na pozemku parc. č. X v k. ú. X“.

Městský soud uvedl s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, 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 soudního řádu správního. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 soudního řádu správního 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.

Městský soud dovodil, že v dané věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí, které je samostatně přezkoumatelné soudem podle § 65 soudního řádu správního. Napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumal, jednotlivé námitky stěžovatelů s odkazem na některé citace části zmiňovaného rozhodnutí rozšířeného senátu vypořádal a dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán při svém rozhodování neporušil zákonem stanovené povinnosti, neboť stěžovatelé nesplnili podmínky pro udělení výjimky. Z těchto důvodů proto soud podané žalobě nevyhověl a zamítl ji.

Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost, ve které uplatňují důvody s odkazem na §103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 S., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Tvrdí, že městský soud se věcně ani právně nevypořádal s jejich námitkami, poukazují na to, že judikatura Ústavního soudu apeluje na individuální posouzení případu a varuje soudy před formalistickým nahlížením na situaci stěžovatelů. Dle stěžovatelů je napadený rozsudek odůvodněn zcela formálně pouze odkazy na jednotlivé právní předpisy, aniž by se zabýval skutkovou stránkou věci. Soud se nevypořádal s tím, že stěžovatelé o výjimku zažádali a předložili dostatek skutkových tvrzení a důkazů a není jim zřejmé, jak měla být jejich specifická situace, na kterou městský soud poukazuje, doložena. Dle stěžovatelů, pokud by městský soud provedl správné právní posouzení, musel by dospět k závěru, že byl dán důvod pro udělení výjimky, protože pro ni svědčí veškeré právní i skutkové okolnosti. Navrhují proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný i osoby zúčastněné na řízení považují rozsudek městského soudu za správný a navrhují zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas a je přípustná.

Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud shledal v postupu městského soudu vady, které stěžovatelé sice nenamítali, které však měly za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Z rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011 - 66, na které městský soud odkázal, vyplývá, že 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 § 70 písm. b) s. ř. s., neboť skutečně nesplňuje časovou podmínku, vytyčenou rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54; nepozbývá totiž právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující. Nicméně rozšířený senát rovněž uvedl, že tento dílčí závěr k vyřešení otázky samostatného soudního přezkumu posuzovaného aktu nepostačuje.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu mimo jiné uvedl: *„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, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). 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 pouze v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.“*

Městský soud, aniž by své úvahy jakkoli odůvodnil, rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. přezkoumal. K tomuto závěru dospěl městský soud i přesto, že rozhodoval (týž den) ve věci vedené pod sp. zn. 3 A 57/2014 o žalobě proti rozhodnutí týchž stěžovatelů a téhož žalovaného podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Městský soud v rozsudku č. j. 3 A 57/2014 – 49, ze dne 28. 4. 2016 přitom sám konstatuje, že *„stěžovatelé neprokázali splnění podmínky podle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, neboť stavba nesplňuje podmínky podle čl. 8 odst. 5 OTTP a zároveň byla pravomocně zamítnuta žádost o udělení výjimky z tohoto ustanovení; přitom žalovaný byl podle § 73 odst. 2 správního řádu vázán rozhodnutím o neudělení výjimky.“*

Jinými slovy, nejednalo se ve věci nyní posuzované o situaci, *„kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.“*

Z uvedeného je tedy zjevné, že se nejednalo o výjimku, po jejímž udělení či neudělení by již nenásledovalo žádné další řízení směřující k vydání meritorního rozhodnutí ve věci stavby, které se výjimka týkala, které by nebylo podrobeno soudní kontrole.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu konstatoval, že rozhodnutím o výjimce 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, č. j. 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.

Rozšířený senát rovněž poukázal na to, že „*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. 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.*“

Nejvyšší správní soud vycházejíce z názoru, k němuž dospěl rozšířený senát ve zmiňovaném rozhodnutí, jímž je senát nyní rozhodující ve věci vázán, proto konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí, kterým stěžovatelům nebyla pro potřebu dodatečného povolení stavby povolena výjimka, která spočívá ve zmenšení odstupové vzdálenosti mezi stavbou a sousedním pozemkem, sama o sobě žádným způsobem do práv stěžovatelů nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro případný zásah do jejich práv je až (ne)umožnění realizace zamýšleného záměru prostřednictvím konečného rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutím ve věci dodatečném (ne)povolení stavby. Teprve na základě tohoto rozhodnutí může být zasaženo do práv stěžovatelů.

Jak konstatoval rozšířený senát: „*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 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.*“

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud upozorňuje, že městský soud nepřipustil samostatný soudní přezkum právě v případě řešeném rozšířeným senátem. V usnesení ze dne 30. 9. 2010, č. j. 9 Ca 206/2009 - 24, městský soud mimo jiné uvedl: *„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.“* Jeho postup, byť otázku „předběžnosti“ rozhodnutí o výjimce rozšířený senát posoudil odlišně, právě nyní městským soudem zmiňované rozhodnutí rozšířeného senátu potvrdilo, když kasační stížnost proti usnesení městského soudu ze dne 30. 9. 2010, kterým byl návrh na přezkoumání rozhodnutí o neudělení výjimky odmítnut, zamítl: *„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 OTPP, 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.“*

Pokud městský soud v intencích výše uvedeného nyní nepostupoval, nelze toto pochybení napravit tím, že v rozporu s judikaturou zdejšího soudu, kterou jsou Nejvyšší správní soud, jakož i krajské soudy vázány, by Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí o nepovolení výjimky nevyloučil ze samostatného soudního přezkumu a závěry městského soudu by *in concreto* aproboval. Tím by nepochybně porušil ústavně garantovanou zásadu na spravedlivý proces a založil by nerovný přístup účastníků k soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledal důvodnou, byť ze zcela jiných důvodů, než uváděli stěžovatelé, a napadený rozsudek proto zrušil. Protože však již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s., část první věty za středníkem, současně se zrušením napadeného rozsudku o tom, že žaloba se odmítá.

Nejvyšší správní soud současně s odmítnutím návrhu musel rozhodnout i o nákladech řízení, včetně nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. V případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelé zaplatili v řízení před městským soudem soudní poplatek ve výši 2 x 3000 Kč (č. l. 12 a 13 spisu městského soudu) a v řízení o kasační stížnosti soudní poplatek ve výši 2 x 5000 Kč (č. l. 15 spisu Nejvyššího správního soudu). O vrácení zaplacených soudních poplatků v celkové

výši 16 000 Kč rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Soud podle citovaných ustanovení vrátí zaplacený soudní poplatek, pokud byl návrh na zahájení řízení odmítnut před prvním jednáním, resp. před vydáním rozhodnutí o věci samé v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání (pro aplikaci citovaného ustanovení na danou situaci lze přiměřeně odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29). Lhůta pro vrácení soudního poplatku je stanovena v § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb.

Podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v soudním řízení uložena žádná povinnost; ze spisu ani nevyplynuly žádné důvody, pro které by jim soud náhradu nákladů přiznal. Proto soud rozhodl, jak je výroku rozsudku uvedeno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu