25. 2. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu

Pro vlastníka rodinného domu či jiné nemovitosti je v souvislosti s přípravou výstavby na sousedním pozemku bezesporu jednou ze základních otázek odstup připravované stavby od hranice pozemků. Minimální odstupy, výška a další parametry staveb jsou sice stanoveny podzákonnými právními předpisy, ty ovšem zároveň stavebnímu úřadu dávají pravomoc z těchto minimálních požadavků povolit výjimky. Z pohledu vlastníka sousední nemovitosti je proto logicky též zásadní, zda a jakým způsobem se může domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Obecné požadavky na výstavbu

Základním ustanovením upravujícím obecné požadavky na výstavbu je § 169 stavebního zákona, který stanoví povinnost je respektovat, podmínky a pravomoc k povolování výjimek z nich a vztah řízení o výjimkách k územnímu a stavebnímu řízení. O výjimce může být vedeno jak samostatné řízení, tak řízení spojené s územním či stavebním řízením.

S ohledem na technickou povahu požadavků a jejich podrobnost není vhodné a ani možné je stanovit přímo zákonem. Z tohoto důvodu § 194 stavebního zákona obsahuje zmocnění k jejich vydání prováděcími předpisy. Obecnou úpravu v tomto ohledu představují vyhlášky ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a (ve vztahu k tématu tohoto článku) zejména vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. V hlavním městě Praze pak jde o vyhlášku č. 26/1999 Sb. HMP o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze označovanou v praxi běžně jako vyhláška OTPP. Další předpisy pak upravují technické požadavky některých druhů staveb (vodní díla, stavby pro plnění funkcí lesa) či požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb.

Výjimky z obecných požadavků na výstavbu

Jednotlivá ustanovení výše uvedených předpisů v souladu s § 169 odst. 2 stavebního zákona **stanoví, ze kterých požadavků lze povolit výjimku**. K rozhodnutí o výjimce je příslušný stavební úřad, který je příslušný rozhodnout ve věci samé, tedy o umístění či povolení stavby, případně k vydání územního souhlasu nebo souhlasu s ohlášenou stavbou.

Rozhodnutí o výjimce sice určuje parametry umístění či provedení stavby, oprávnění k její realizaci však samo o sobě nezakládá. V tomto ohledu je „pouze“ **podkladem pro územní rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas** (s účinností od 1. ledna 2013 byl zrušen zákaz povolení výjimky

při jeho vydání), **stavební povolení či souhlas vydávaný k ohlášené stavbě**. Je tedy možné vést diskuzi, zda toto rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti stavebníka nebo jiných účastníků řízení ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a je tedy správním rozhodnutím nejen z formálního, ale též materiálního hlediska. V praxi však je za samostatné správní rozhodnutí bez výhrad přijímáno, a jelikož žádné zákonné ustanovení ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu **odvolání proti němu nevylučuje**, je v odvolacím řízení běžně přezkoumáváno.

Odpověď na otázku, zda lze proti rozhodnutí odvolacího orgánu podat správní žalobu dle § 65 a násl. soudního řádu správního je ovšem s ohledem na úpravu přípustnosti žaloby a výluk z přezkumu složitější, a ostatně ani judikatura Nejvyššího správního soudu v jejím řešení nebyla donedávna jednotná.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu

Ve věci spis. zn. 9 As 46/2007 Nejvyšší správní soud přezkoumával odmítnutí správní žaloby podané proti rozhodnutí měnícímu povolení výjimky z technických požadavků na výstavbu v hlavním městě Praze, konkrétně maximální zastavitelnosti pozemku rodinného domu. Žaloba byla odmítnuta na základě § 70 písm. b) soudního řádu správního, tedy pro **nepřípustnost spočívající v předběžné povaze rozhodnutí o výjimce**. Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem ztotožnil a kasační stížnost zamítl. Ke stejnému právnímu názoru pak v jiných věcech dospěly i další senáty Nejvyššího správního soudu, včetně senátu prvního.

Při projednávání věci spis. zn. 1 As 77/2010 však první senát vyslovil právní názor opačný, tedy že rozhodnutí o povolení nebo nepovolení výjimky rozhodnutím předběžné povahy není a přezkumu ve správním soudnictví podléhá. Dospěl k němu aplikováním tzv. testu rozhodnutí předběžné povahy stanoveného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Podle něj je rozhodnutím předběžné povahy pouze rozhodnutí **splňující ve vztahu ke konečnému rozhodnutí kumulativně časovou, věcnou a osobní podmínku**. Časová podmínka je splněna, pokud rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy nárok, a toto konečné rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhá. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení o vydání konečného rozhodnutí, nebo sice mimo ně, ale v takovém případě musí zákon jednoznačně stanovit lhůtu, v níž musí být řízení o vydání konečného rozhodnutí zahájeno. Věcná podmínka je splněna, rozhoduje-li se konečným rozhodnutím také o vztazích prozatímně upravených rozhodnutím předběžným. Osobní podmínka je splněna v případě, kdy adresátem konečného rozhodnutí je (rovněž) osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy. První senát přitom shledal, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu časovou podmínku rozhodnutí předběžné povahy nesplňuje, jelikož **ve vztahu k této výjimce se jedná o rozhodnutí konečné**. Navazující stavební povolení již tuto otázku neřeší, a naopak **musí z rozhodnutí o výjimce vycházet**.

Navzdory vyslovení právního názoru odlišného od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu první senát nepostupoval podle § 17 odst. 1 soudního řádu správního, tedy nepředložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu a rozhodl ji sám. Předepsaný postup pro změnu judikatury Nejvyššího správního soudu, resp. řešení již existujících rozporů v ní, dodržel až osmý senát, který se **při projednávání věci spis. zn. 8 As 8/2011 chtěl vrátit k původnímu právnímu názoru**, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je rozhodnutím předběžné povahy a soudnímu přezkumu nepodléhá. Svůj názor odůvodnil tím, že **stavba může být realizována až na základě konečného rozhodnutí (stavebního povolení)**, které teprve předmět výjimky, tj. parametry stavby, „uvede v život“.

Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

Rozšířený senát při posuzování, zda má rozhodnutí o výjimce předběžnou povahy, rovněž aplikoval svůj test, přičemž dospěl k závěru, že toto **rozhodnutí výše popsanou časovou podmínku nesplňuje**. Vydáním navazujícího rozhodnutí (stavebního povolení atd.) totiž nepozbývá právní moci ani jiných účinků. Tím ovšem rozšířený senát neměl otázku soudního přezkumu tohoto rozhodnutí za vyřešenou. Namísto toho zkoumal, zda vůbec **jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního**, tedy úkon správního orgánu zakládající, měnící či rušící práva nebo povinnosti a způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce. Pokud by se o rozhodnutí v tomto smyslu nejednalo, jeho přezkum ve správním soudnictví by byl vyloučen § 70 písm. a) soudního řádu správního. Přitom rozšířený senát obdobně jako osmý senát poukázal na skutečnost, že **samotné povolení nebo nepovolení výjimky nemá přímé dopady do práv účastníků řízení, jelikož na jeho základě nelze stavbu, jíž se výjimka týká, uskutečnit**. To lze až na základě na ně navazujícího územního rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení, které přezkumu ve správním soudnictví podléhá. To samé platí o územním souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášené stavby, které podléhají soudnímu přezkumu v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (fikce souhlasu v případě jeho nevydání byla s účinností od 1. ledna 2013 zrušena). Do práv účastníka řízení by proto rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu mohlo ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního zasáhnout pouze v případě, že by k uskutečnění stavby, jíž se výjimka týká, nebylo žádného dalšího správního rozhodnutí či jiného úkonu správního orgánu zapotřebí. **Pokud však stavební záměr bez dalšího navazujícího úkonu stavebního úřadu uskutečnit nelze, rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu samostatně v soudním řízení přezkoumat nelze.**

Výše uvedené ovšem **neznamená, že by soudnímu přezkumu nepodléhalo samotné povolení či nepovolení výjimky**. Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního totiž soud při přezkumu napadeného rozhodnutí přezkoumá též zákonnost jiného úkonu správního orgánu, který byl pro vydání napadeného rozhodnutí závazným podkladem, není-li sám tímto úkonem vázán. Toto ustanovení sice míří primárně na závazná stanoviska dotčených orgánů, nikoli rozhodnutí (viz označení jiný úkon), právě k těmto stanoviskům však rozšířený senát rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu vzhledem k jeho „podkladové“ povaze připodobnil. Správní soud tudíž **může např. stavební povolení zrušit i z důvodu, že nebyly splněny podmínky pro povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu**.

Závěr

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zachovává rovnováhu mezi ochranou zájmů účastníků stavebního řízení. Z pohledu stavebníka by mělo přispět k plynulosti realizace výstavby, jelikož samostatný soudní přezkum rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu by samozřejmě přinášel situace, kdy by rozhodnutí bylo zrušeno až po právní moci stavebního povolení, případně i po započetí stavebních prací, což by bylo důvodem pro obnovu stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Z pohledu vlastníků sousedních nemovitostí pak zachovává možnost soudního přezkumu povolení výjimky z minimálních odstupů staveb a dalších požadavků na výstavbu. I s ohledem na tyto skutečnosti s ním tedy lze souhlasit.

Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350
Fax: +420 296 368 351
e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Judikatura: smluvní sjednání prekluzivní lhůty je obecně platné (FIDIC)
- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku