



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce: **J. L.**, zast. JUDr. Tomášem Tesařem, advokátem se sídlem AK v Plzni, Smetanovy sady 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2005, č. j. 30 Ca 3/2005 - 24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2005, č. j. 30 Ca 3/2005 - 24 **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut návrh na přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2004, č. j. RR/2040/04. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí, kterým Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje změnil částečně výrok rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru výstavby ze dne 29. 9. 2004, č. j. Výst. 3467/04-330 a rozhodl, že povoluje výjimku z ust. § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, pro stavbu „přístavba, nástavba a stavební úpravy rekreační chaty E3 na rodinný dům, garáž, na pozemku parc. č. st. 257 a p. č. 127/72 v kat. území Ch.“. Stěžovatel s odkazem na ust. § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., (s. ř. s.) považuje usnesení Krajského soudu v Plzni za nezákonné. Nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení

je legitimován k podání správní žaloby každý, 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 a povinnosti. V předmětné věci bylo na základě rozhodnutí správního orgánu zcela jednoznačně přiznáno oprávnění stavebníkovi na sousedním pozemku, a to na základě udělené výjimky z ust. § 8 odst. 2 vyhl. č. 137/1998 Sb. Tato výjimka byla udělena na základě volného správního uvážení příslušného orgánu. Stěžovatel je přesvědčen, že správní orgán je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění postupovat podle vlastního uvážení, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodnout za určitého skutkového stavu různým způsobem vzhledem k účelnosti řešení v konkrétním případě. Takové rozhodnutí není potom ze soudního přezkumu zásadně vyloučeno. Soud je naopak povinen zkoumat, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení stanoveného zákonem. V daném případě se jedná o tzv. volnou úvahu, kdy zákon svěřuje správnímu orgánu možnost volby, zda někomu určité oprávnění udělí či neudělí, přičemž stanoví jistá hmotněprávní kritéria. Takové rozhodnutí nemůže být ze soudního přezkoumání vyloučeno již proto, neboť právě v důsledku chybného výkladu pravomocí správního orgánu, může být, a zde bylo, zasaženo do subjektivních veřejných práv účastníka řízení, jímž stěžovatel je. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti písemné vyjádření nepodal.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že Městským úřadem Klatovy bylo na základě žádosti stavebníka pana M. S. vydáno rozhodnutí o udělení výjimky z ust. § 8 odst. 2 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecně technických požadavcích na výstavbu v souvislosti se stavebními úpravami stavby nacházející se na pozemku sousedícím s pozemkem stěžovatele. Stěžovatel, jakožto účastník stavebního řízení, s udělenou výjimkou, na základě které došlo ke snížení vzdálenosti sousední stavby od stávající stavby a hranice pozemků stěžovatele, nesouhlasil a proti rozhodnutí správního orgánu podal odvolání; toto bylo zamítnuto výše označeným rozhodnutím žalovaného. Ze spisu vyplynulo rovněž, že se jedná o výjimku, která byla udělena na stavbu, která je již rozestavěná v rozporu se stavebním povolením, které bylo zrušeno a bylo vydáno rozhodnutí o zastavení stavby. Tyto skutečnosti, jakož i další námitky stavebně technického a urbanistického rázu stěžovatel uplatnil ve svém odvolání. Dle jeho názoru se rovněž v žádném případě nejedná o situaci, kdy by šlo o stavbu ve zvlášť stísněných podmínkách, kdy je dán důvod pro udělení výjimky ze vzdálenosti mezi objekty ve smyslu ust. § 8 odst. 2 vyhl. č. 137/1998 Sb.

Žalovaný námitky stěžovatele odmítl, přitom konstatoval, že výjimka je sice vydána na stavbu rozestavěnou, „je to však pořád před vydáním rozhodnutí ve věci, a před skončením řízení o odstranění stavby, ve kterém se bude rozestavěná stavba projednávat. To, že stavebník prováděl stavbu i přes vydané rozhodnutí o zastavení stavby není předmětem tohoto řízení, a proto to odvolací orgán v řízení nemůže řešit.“ Žalovaný dále konstatoval, že není zřejmé, jaká práva stěžovatele by měla být dotčena; současně uvedl, že dispoziční uspořádání a požadavky architektonické a urbanistické bude stavební úřad zkoumat v řízení o odstranění stavby.

V podané žalobě stěžovatel uvedl, že na základě udělené výjimky stavebník staví rodinný dům ve vzdálenosti 0,89 m od hranice pozemku a 4,89 m od domu stěžovatele;

přítom ustanovení § 8 odst. 2 vyhl. č. 137/1998 Sb. stanovuje minimální vzdálenost budovy od hranice pozemku na 2 m a minimální vzdálenost budov od sebe 7 m. Rozhodnutím žalovaného byla výjimka stvrzena, přitom z jeho odůvodnění je zřejmé, že jeho výrok je opřen pouze o domněnku, že stavebník představuje současnou stavbu – rekreační objekt, na rodinný dům. Při místním šetření by však vyšlo najevo, že „přestavbou“ je pouze zastírána stavba nového objektu; tuto skutečnost dokumentoval stěžovatel fotografiemi stávajícího a původního stavu objektu, z něhož, jak dokumentuje, zbývala k 23. 8. 2004 pouze jediná stěna. Stavební úřad nikterak nehodnotil, že nový rodinný dům má všechny rozměry výrazně větší (např. výška střechy z původních 3 m nyní 7 m) než původní rekreační objekt. V žalobě namítá, že vzdálenost, ve které je nový dům stavěn, má zásadní vliv na kvalitu bydlení v přilehlých pokojích.

Krajský soud v Plzni odmítl návrh s odůvodněním, že z ust. § 138a odst. 2 a 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon a z ust. § 8 odst. 2 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu vyplývá, že na udělení výjimky není právní nárok. Dle odůvodnění soudu tak žadatel o udělení výjimky proto nemůže být jejím neudělením ani zkrácen na svých subjektivních právech. Krajský soud tak uzavřel, že rozhodnutí příslušného správního orgánu o udělení výjimky není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., je proto dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné.

Krajský soud zcela pominul, že žalobcem byl nikoli žadatel o výjimku, nýbrž osoba, která se právě udělením výjimky žadateli domáhala přezkoumání rozhodnutí správního orgánu a dovolávala se ochrany svých práv v souvislosti se změnou sousedící stavby. Odůvodnění krajského soudu stran povahy rozhodnutí ve vztahu k žadateli o výjimku je tak zcela nepřipadné. Krajský soud se relevantními žalobními námitkami stěžovatele vůbec nezabýval a dovodil nepřipustnost žaloby v souvislosti s právním nárokem na udělení výjimky žadateli, kterým však stěžovatel nebyl, navíc v daném případě výjimka naopak udělena byla. Při posuzování žalobní legitimace se krajský soud nevypořádal s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s. ve vztahu k osobě, která po právu žalobní legitimaci z něho dovozovala. Zcela pominul i návrh na předběžné opatření dle § 38 s. ř. s., jehož se stěžovatel domáhal, jakož i ostatní účastníky řízení z titulu postavení osob zúčastněných na řízení ve smyslu ust. § 34 s. ř. s. Pro výše uvedené vady nezbylo, než napadené usnesení krajského soudu zrušit.

Nejvyšší správní soud považuje nad rámec důvodů, pro které napadené usnesení zrušil, za nutné rovněž předeslat, že otázkou žalobní legitimace, jakož i otázkou přezkumu správního uvážení se zabýval mimo jiné Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6A 25/2002; Ej 135/2006).

Rozšířený senát NSS přitom ohledně práva přístupu k soudu konstatoval, že:

„Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*

Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.“

Co se týče pojmu „rozhodnutí“, konstatoval rozšířený senát, že: „pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita). Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkouvávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Např. vyhoví-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět (či provádět změny staveb a udržovací práce na nich); pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.“

Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí rozšířeného senátu zde rovněž učinil závěr o tom, že „interpretační přístup, požadující, aby žalobce tvrdil zkrácení toliko na hmotných právech, a zkoumající, zda úkon, jímž se tak mělo stát, nějaké (a jaké) subjektivní hmotné právo nebo povinnost založil, změnil, zrušil či závazně určil, není jediný myslitelný i z dalších důvodů.“ Přitom je mimo jiné poukazováno např. na § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, z něhož současný § 65 odst. 1 s. ř. s. zcela zjevně vychází. Toto ustanovení na rozdíl od § 65 odst. 1 s. ř. s. nedefinovalo pojem

rozhodnutí; pouze v návaznosti na čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, stanovovalo, že *„Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech.“*

Z předestřených úvah rozšířeného senátu tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

Dovozuje-li krajský soud z otázky „nárokovosti“, resp. „nenárokovosti“ rozhodnutí určitého obsahu, tedy existence správního uvážení, žalobní legitimaci, je nutno takový názor korigovat v tom, že to, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, proto napadené usnesení dle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí je krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu