



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce JUDr. V. J., proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2010, č. j. KUJCK/35057/2009/OREG/2, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. J. G., 2. Ing. J. J., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 4. 2010, č. j. 10 A 7/2010 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 4. 2010, č. j. 10 A 7/2010 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 1. 2010, č. j. KUJCK/35057/2009/OREG/2, zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu, ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. SU/3268/2006 Ka, jímž byla podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), dodatečně povolena stavba rodinného domu na pozemku p. č. 41 v k. ú. Homole.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích; ten rozsudkem ze dne 30. 4. 2010, č. j. 10 A 7/2010 - 50, žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce v podané žalobě zpochybnil především rozhodnutí o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání

území, vydané 30. 6. 2008, ovšem podle názoru krajského soudu rozhodnutí o výjimce není subsumovaným rozhodnutím vydaným v rámci řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Řízení o výjimce bylo zahájeno z iniciativy stavebníků a proběhlo jako samostatné řízení podle právních předpisů platných v době, kdy bylo udělení výjimky posuzováno. Mohlo být také samostatně přezkoumáno správním soudem, neboť nepředstavuje rozhodnutí, které by bylo z přezkumu vyloučeno na základě § 68 a § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Samostatnou žalobu ovšem žalobce v dané záležitosti ke správnímu soudu nepodal, proto se krajský soud nemohl zabývat námitkami ohledně splnění podmínek pro udělení výjimky podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť při přezkoumání rozhodnutí podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se soud zabývá toliko námitkami týkajícími se řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení stavby, nikoliv námitkami ohledně povolení výjimky.

Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, kterou žalobce poukázal na nesprávný postup správních orgánů podle § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“), že bylo účastníkům řízení rozesláno neúplné odvolání žalobce. Poznamenal, že žalobce může v žalobě proti správnímu rozhodnutí namítat pochybení správního orgánu, kterými je zkrácen na svých subjektivních právech, nemůže se však dovolávat nezákonnosti, resp. vady řízení, které se správní orgán měl dopustit ve vztahu k dalším účastníkům řízení. Současně krajský soud uvedl, že žalobce v dané věci nepředložil žádné důkazy o tom, že by taková situace skutečně nastala.

Konečně k námitkám žalobce týkajícím se závažných procesních pochybení v řízení o dodatečném povolení stavby, jakož i v řízení, jež tomuto řízení předcházelo, krajský soud uzavřel, že žalobce konkrétně nespecifikoval, v jakých skutečnostech spatřuje pochybení k jednotlivě citovaným ustanovením správního řádu. Proto v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 Azs 28/2004, přezkoumal procesní postup správního orgánu pouze v obecné rovině ve vztahu k obsahu správního spisu. Jelikož za této situace krajský soud namítané pochybení správního orgánu neshledal, zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že je dán důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel v závěru krajského soudu, že rozhodnutí o výjimce předcházející rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemělo povahu podkladového rozhodnutí. Dodatečné stavební povolení bylo žádáno ke stavbě rodinného domu, který svým umístěním nesplňuje požadavky na odstupové vzdálenosti podle vyhlášky č. 123/98 Sb. ani podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Je tedy zřejmé, že stavební úřad byl povinen vyžádat si od stavebníků doložení rozhodnutí o výjimce, bez něhož by rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemohlo být vydáno. Rovněž správní orgány obou stupňů považovaly rozhodnutí o výjimce za rozhodnutí předběžné povahy, bez něhož konečné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemůže být vydáno. Povaha rozhodnutí o výjimce jako rozhodnutí předběžné povahy je zcela zřejmá jak z obsahu správních spisů, tak ze samotného smyslu a účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno. Je vyloučené, aby rozhodnutí o povolení výjimky sloužilo jako

podklad pro jakékoliv jiné rozhodnutí než pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vedené podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud stavební úřad vyzval v průběhu řízení o odstranění stavby stavebníky, aby v rámci vyřešení předběžné otázky doložili rozhodnutí o povolení výjimky, a řízení o dodatečném povolení stavby z tohoto důvodu přerušil, je zcela jednoznačné, že šlo o rozhodnutí předběžné povahy, po jehož právní moci bylo pokračováno v přerušeném řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský soud tedy pochybil, když se nezabýval žalobními námitkami, jimiž stěžovatel upozornil na vady rozhodnutí o výjimce a potažmo i na vady napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nepředložil důkazy o tom, že správní orgán nerozeslal účastníkům řízení úplné odvolání stěžovatele, neboť důkaz o tom, v jakém stavu bylo odvolání rozesláno účastníkům řízení přiložil stěžovatel k žalobě. Krajský soud se ovšem tímto důkazem v odůvodnění rozsudku nijak nezabýval, ani jej nehodnotil. Tím došlo k porušení zásad soudního řízení správního.

K závěru krajského soudu, že stěžovatel namítal porušení procesních předpisů toliko v obecné rovině, stěžovatel uvedl, že v textu žaloby a v jejím doplnění jsou uvedena konkrétní namítaná pochybení ve správních řízeních; tato jsou dostatečně popsána tak, aby mohla být přiřazena k jednotlivým ustanovením správních předpisů. Například na straně 2 žaloby stěžovatel uvádí, že ve správních řízeních nebyly provedeny jím navrhované důkazy, že zdůvodnění odmítnutí provedení důkazů bylo nedostatečné a zčásti chybělo (strana 3 žaloby). Svoji argumentaci týkající se chybného a neúplného dokazování doplnil stěžovatel v podání ze dne 25. 3. 2010, doručeném krajskému soudu dne 26. 3. 2010. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom nevyplývá, zda krajský soud považoval doplnění žaloby za včasné. Také ostatní žalobní body byly v dostatečně konkrétní podobě uvedeny s odkazem na příslušná ustanovení právních předpisů a mají oporu ve spisovém materiálu. Krajský soud měl tedy možnost se těmito žalobními body konkrétně zabývat, ovšem zabýval se jimi pouze částečně a nedostatečně. Nadto krajský soud v tomto ohledu postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42). Z výše uvedeného je patrné, že krajský soud nesprávně posoudil rovněž skutečnost, zda žaloba, včetně jejího doplnění ze dne 25. 3. 2010, obsahovala dostatečně konkrétní žalobní body.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud nezabýval nejpodstatnějšími důvody správní žaloby a v odůvodnění rozsudku zřetelně nevyjádřil, jaké stanovisko zaujal ve věci doručení rozhodnutí žalovanému stěžovateli, tj. zda doplnění žaloby ze dne 25. 3. 2010 považoval za včasné či na něj nahlížel pouze jako na repliku. Z tohoto důvodu bylo porušeno ústavní právo stěžovatele na spravedlivý proces, neboť krajský soud se s argumenty stěžovatele dostatečně nevypořádal. Dále stěžovatel zdůraznil, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, je s nimi v rozporu a při jejím zjišťování byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost; pro tyto vady správního rozhodnutí měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek podle § 107 s. ř. s., neboť reálně hrozí dokončení kolaudačního řízení, případně vydání kolaudačního souhlasu na neoprávněně budovanou stavbu. Odkladný

účinek přitom není v rozporu s veřejným zájmem ani se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Následným přípisem ze dne 18. 6. 2010 stěžovatel doplnil kasační stížnost a uvedl, že krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nerozvedl, zda svůj názor, že rozhodnutí o povolení výjimky není podkladovým rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., vztahoval ke starému správnímu řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) nebo věc posuzoval ve vazbě na nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). Není totiž pochyb, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo vedeno podle starého stavebního zákona a podle starého správního řádu z roku 1967. Proto i řízení o výjimce, jež bylo vedeno v souvislosti s řízením o dodatečném povolení stavby, mělo být dokončeno podle právních předpisů provádějících stavební zákon z roku 1976. Jelikož tomu tak v posuzovaném případě nebylo, je rozhodnutí o výjimce nicotným správním aktem, který v souvislosti s řízením o vydání dodatečného povolení není vydán podle právních předpisů vydaných k provedení stavebního zákona z roku 1976.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ohledně skutkového stavu odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud v napadeném rozsudku vyjádřil právní názor, že rozhodnutí o povolení výjimky není subsumovaným rozhodnutím vydaným v rámci řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. S uvedeným názorem žalovaný nepolemizuje a nadále setrvává na svém stanovisku uvedeném ve vyjádření k žalobě, že stavební úřad v řízení o povolení výjimky správně postupoval podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Dále žalovaný poznamenal, že podle jeho názoru nejsou dány důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a navrhl, aby odkladný účinek přiznán nebyl. Uzavřel, že krajský soud posoudil právní otázku správně a jeho rozsudek je v souladu se zákonem. Rovněž nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

Osoba zúčastněná na řízení 1. (dále též „stavebník“) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podaná kasační stížnost je neopodstatněná a právně irelevantní, a ztotožnila se s rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích. Údajná procesní pochybení správního orgánu uváděl stěžovatel ve všech svých podáních, a to většinou demonstrativním výčtem zákonných ustanovení správního řádu; tato pochybení však nekonkretizoval, což soud v napadeném rozsudku správně zohlednil. Stavebník je přesvědčen, že se ze strany stěžovatele jednalo o účelové a obstrukční kroky, které měly za cíl protahovat řízení a znemožňovat stavebníkovi užívání jeho nemovitosti.

Stavebník se dále vyjádřil ke stěžejní námitce kasační stížnosti, že rozhodnutí o povolení výjimky je subsumovaným rozhodnutím pro rozhodnutí o dodatečném povolení

stavby. Uvedl, že se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že řízení o povolení výjimky je samostatným řízením, tudíž aplikace vyhlášky č. 137/1998 Sb. nepřipadá v posuzované věci v úvahu. Navíc z ustanovení § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je zřejmé, že uvedená ustanovení zakotvují obdobné podmínky pro vzájemné odstupy staveb, proto případná nesprávná aplikace téměř totožného právního předpisu nemohla mít na správnost rozhodnutí o udělení výjimky žádný vliv. Pro přiznání odkladného účinku podle názoru stavebníka neexistuje žádný zákonný důvod. Z těchto důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 12. 12. 2005 bylo pod zn. SU/12940/2005 Kb zahájeno řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 o odstranění stavby, v jehož průběhu byli stavebníci přípisem ze dne 21. 2. 2006 stavebním úřadem vyzváni k předložení žádosti o dodatečné povolení stavby, jehož součástí měla být i žádost o povolení výjimky podle § 138a stavebního zákona z ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Dne 5. 4. 2006 podali stavebníci u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení stavby rodinného domu na pozemku p. č. 41 v k. ú. Homole a současně žádost o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu. Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2006, č. j. SU/3285/2006 Kb, byla výjimka povolena. K odvolání stěžovatele však bylo rozhodnutí o výjimce zrušeno rozhodnutím ze dne 18. 1. 2007, č. j. KUJCK 31053/2006 OREG/5, neboť krajský úřad dospěl k závěru, že ze spisového materiálu nelze dovodit, že stavba rodinného domu byla prováděna v rozporu se stavebním povolením. Přípisem doručeným stavebnímu úřadu 29. 1. 2007 vzali stavebníci žádost o povolení výjimky zpět a následně bylo řízení o výjimce zastaveno usnesením ze dne 19. 3. 2007, č. j. SU/710/2007 Bou. Poté stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 6. 2007, č. j. SU/12940/2005 Kb, řízení o odstranění rozestavěné stavby zastavil, protože odpadl důvod vedení tohoto řízení; nebylo totiž prokázáno, že stavebníci provedli stavbu v rozporu s vydaným stavebním povolením. K odvolání stěžovatele Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutí o zastavení řízení potvrdil dne 3. 9. 2007, č. j. KUJCK 26588/2007 OREG/5. Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojil stěžovatel žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem ze dne 19. 10. 2007, č. j. 10 Ca 194/2007 - 39, zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že správní orgány spolehlivě nezjistily, zda odpadl důvod pro vedení řízení o odstranění stavby zahájeného z úřední povinnosti a zda jsou dodrženy podmínky pro zastavení řízení; rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak shledal nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Dne 16. 11. 2007 podali stavebníci novou žádost o povolení výjimky a předložili stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci pro dodatečné povolení změn stavby. Magistrát města České Budějovice, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 30. 6. 2008, č. j. SU/15074/2007 Ka, povolil výjimku z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která se týká snížení odstupové vzdálenosti mezi rozestavěným rodinným domem na pozemku p. č. 41 a rodinným domem na pozemku p. č. 38 v k. ú. Homole. K odvolání stěžovatele bylo rozhodnutí o povolení výjimky potvrzeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 14. 10. 2008, č. j. KUJCK 27858/2008 OREG/3. Následně stavební úřad rozhodnutím ze dne 31. 8. 2009, č. j. SU/3268/2006 Ka, stavbu rodinného domu dodatečně povolil. Rovněž toto rozhodnutí napadl stěžovatel odvoláním, které krajský úřad rozhodnutím ze dne 8. 1. 2010, č. j. KUJCK/35057/2009/OREG/2, zamítl.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou tzv. opomenutého důkazu (ad I.) a námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů (ad II.). Poté se vyjádřil k námitce, že rozhodnutí o povolení výjimky je rozhodnutím předběžné povahy, které může být přezkoumáno ve správním soudnictví pouze v rámci následného rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení (ad III.). V rámci úvah o povaze rozhodnutí o povolení výjimky Nejvyšší správní soud nejprve shrnul dosavadní judikaturu zdejšího soudu v této oblasti, následně vyslovil závazný právní názor a přihlédl k temporálním aspektům vysloveného právního názoru. Závěrem se zdejší soud vypořádal s námitkou nicotnosti rozhodnutí o výjimce (ad IV.).

I. Otázka tzv. opomenutého důkazu

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele, že se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nevypořádal s důkazem přiloženým k žalobě, který dokládal, v jakém stavu bylo odvolání stěžovatele rozesláno účastníkům řízení.

K otázce tzv. opomenutých důkazů, tj. důkazů, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazů, jimiž se soud v rozhodnutí nezabýval v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, odkazuje zdejší soud především na bohatou judikaturu Ústavního soudu, podle níž „[z]ákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), nutno proto rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem (o.s.ř.), v řízení před soudem (obecným), musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§§ 153 odst. 1, 157 odst. 2 o.s.ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Tak zvané

opomenuté důkazy (...) proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (§§ 221 lit. c), 243b odst. 1 al. 2 o.s.ř.), ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.) [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>]. Na shora citovaný nález navázal Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 283/2000 ze dne 16. 6. 2003 (N 90/30 SbNU 363), dostupném na <http://nalus.usoud.cz/>, v němž poznamenal, že „je zcela věcí obecného soudu, jak důkazy sám vyhodnotí, nicméně jejich hodnocením, co do jejich vztahu ke skutečnosti v řízení prokazované (a tedy jedné ze subsumpčních podmínek), se v souladu se svými procesními povinnostmi zabývat musí“ (obdobně se k otázce opomenutých důkazů vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 95/97 ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 569/03 ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 2110/07 ze dne 28. 5. 2009 nebo sp. zn. III. ÚS 3320/09 ze dne 18. 3. 2010; všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>). Výše uvedený právní závěr vyslovený Ústavním soudem převzal do své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Azs 26/2009 - 100, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123; všechny dostupné na www.nssoud.cz).

V souladu s výše citovanou judikaturou není soud povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, je ovšem vždy povinen odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Opomene-li se soud v odůvodnění rozhodnutí k navrženému důkazu vyjádřit, byť by se jednalo o důkaz, který nemůže nijak zvrátit právní názor soudu na věc samu, je takové rozhodnutí téměř vždy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces.

V posuzované věci krajský soud na straně 11 napadeného rozsudku konstatoval, že „je třeba poukázat na to, že v dané věci žalobce nepředložil žádné důkazy o tom, že by jím namítaná situace (rozeslání neúplného odvolání stěžovatele ostatním účastníkům řízení) skutečně nastala. Lze totiž předpokládat, že v případě zaslání neúplného textu odvolání dalším účastníkům řízení, mohou tito účastníci řízení požádat správní orgán o zaslání chybějících listů. K tomu nebyly ze strany žalobce předloženy žádné důkazy“. Ze soudního spisu však Nejvyšší správní soud zjistil, že na straně 4 žaloby označil stěžovatel jako důkaz kopii textové části odvolání ze dne 12. 10. 2009 s kopií průvodního dopisu; tento důkaz je založen na č. l. 10 - 11 spisu krajského soudu. Je tak zřejmé, že stěžovatel důkaz o neúplnosti rozeslaného odvolání k žalobě přiložil, krajský soud se k němu ovšem v odůvodnění napadeného rozsudku opomenul vyjádřit.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že se krajský soud dopustil porušení procesních práv stěžovatele tím, že se k navrženému důkazu nevyjádřil, naopak v napadeném rozhodnutí *explicite* konstatoval, že stěžovatel v tomto ohledu žádný důkaz nepředložil, čímž zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V této části je proto rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, k čemuž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

II. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a poukázal na skutečnost, že se krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nevyjádřil ke včasnosti doplnění žaloby ze dne 25. 3. 2010, v níž žalobce dostatečně specifikoval a konkrétně rozvedl, jakých procesních pochybení se žalovaný v řízení dopustil. Z napadeného rozsudku proto není zřejmé, zda krajský soud považoval doplnění žaloby za včasné, případně proč k němu v odůvodnění rozhodnutí nepřihlédl.

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny“. Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že se krajský soud v napadeném rozsudku námitkami obsaženými v doplnění žaloby (replíce) ze dne 25. 3. 2010 nezabýval, ani neuvedl, zda tyto námitky považuje za včasné či nikoliv. Repliku zmínil krajský soud pouze v rekapitulační části rozsudku (strana 4 – 5 rozsudku), ovšem blíže se k ní nevyjádřil, byť stěžovatel tuto písemnost výslovně označil jako „doplnění žaloby, replika k vyjádření žalovaného a osoby na řízení zúčastněné“ a konkrétně v ní specifikoval, k jakým procesním pochybením ve správním řízení došlo (neprovedení důkazů navržených žalobcem). V této části je proto rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na další námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, byl-li rozsudek krajského soudu shledán nepřezkoumatelným. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz. V citovaném usnesení rozšířený senát vyslovil, že „krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zbývající kasační námitky směřují proti části rozsudku krajského soudu, která je oddělitelná od částí nepřezkoumatelných pro

nedostatek důvodů. Konkrétně se jedná o posouzení povahy rozhodnutí o výjimce a námitku nicotnosti rozhodnutí o výjimce, s nimiž se krajský soud nepochybně dostatečně vypořádal a jejichž řešení ze strany zdejšího soudu má význam pro další řízení a rozhodnutí krajského soudu ve věci.

III. Rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky podle § 169 zákona č. 183/2006 Sb.

III. a. Řízení o výjimce

Z ustanovení § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že *výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchýlně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.* Podle pátého odstavce téhož ustanovení se řízení o výjimce se vede *na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.*

Z odborné literatury se podává, že řízení o výjimce „se vede podle správního řádu, a to včetně vymezení okruhu jeho účastníků (...). Stavební úřad zkoumá odůvodněnost žádosti o povolení výjimky především z hledisek urbanistických, architektonických, územně technických a stavebně technických (...). Ve své podstatě má povolení výjimky (ale i zamítnutí žádosti) charakter rozhodnutí o předběžné otázce a do značné míry tak předurčuje rozhodnutí ve věci samé“ (srov. Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 2006. s. 288).

Ze shora uvedeného lze uzavřít, že řízení o výjimce je samostatným řízením, v němž se podpůrně postupuje podle správního řádu; řízení se zahajuje na žádost a končí vydáním rozhodnutí o povolení, příp. nepovolení výjimky. Rozhodnutí o výjimce má povahu rozhodnutí o předběžné otázce pro následné rozhodnutí vydávané ve stavebním řízení (např. pro stavební povolení, dodatečné stavební povolení apod.). Není rovněž pochyb o tom, že rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o výjimce je správním aktem se všemi náležitostmi správního rozhodnutí, který s konečnou platností určí, zda stavebník je oprávněn určitým způsobem postupovat a využívat tímto způsobem svůj pozemek, což se předně dotýká práva vlastnit a pokojně užívat majetek zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod; nad rámec práva vlastnického lze v závislosti na konkrétních okolnostech případu uvažovat také o zásahu do práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny).

III. b. Shrnutí dosavadní judikatury

Významným rozhodnutím, v němž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k povaze rozhodnutí o výjimce, byl rozsudek ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54, dostupný na www.nssoud.cz. V citovaném rozsudku zdejší soud dospěl k závěru, že „rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na

výstavbu, jakož i případné rozhodnutí odvolacího orgánu v dané věci, jsou rozhodnutími předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví“. Dále poznamenal, že „*ve své podstatě má rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž obecně platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je vždy rozhodnutím předběžné povahy“.*

Právní názor vyjádřený ve shora citovaném rozsudku, že rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím předběžné povahy, na něž se vztahuje výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., byl následně převzat četnými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2007, č. j. 2 As 79/2006 - 86, ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 7/2007 - 67, ze dne 30. 7. 2008, č. j. 5 As 2/2008 - 88, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 65/2008 - 97, nebo ze dne 20. 5. 2009, č. j. 7 As 29/2009 - 58; všechna citovaná rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz).

Důležitý milník pro posouzení, zda správní rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s., představuje rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaný pod č. 1982/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž se rozšířený senát zabýval povahou rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva. V předmětném rozsudku rozšířený senát podrobně shrnul dosavadní judikaturu správních soudů a Ústavního soudu k rozhodnutí předběžné povahy a zavedl tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. Podle citovaného testu je rozhodnutím předběžné povahy, na něž dopadá výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., jen takové rozhodnutí, které kumulativně splňuje podmínku časovou, věcnou a osobní.

Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem nebo může být vydáno i mimo takové řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008 - 90, publikovaný pod č. 2001/2010 Sb. NSS).

Výše uvedený test následně rozšířený senát aplikoval i v usnesení ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 - 80, publikovaném pod č. 1999/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž se zabýval vzájemným vztahem rozhodnutí o předběžné otázce a rozhodnutí předběžné povahy. Uvedl, že rozhodnutí o předběžné otázce nemusí vždy vykazovat znaky dočasnosti či předběžnosti. Naopak, „*některá rozhodnutí o předběžných otázkách lze považovat spíše za relativně trvalá, dlouhodobá a definitivní (např. rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je či není státním občanem, nebo otázka, pod jaké ustanovení lze subsumovat skutek obviněného, pokud se rozhoduje o tom, zda je účasten amnestie, otázka způsobilosti či rozsahu způsobilosti k právním úkonům, atd.). Rozšířený senát tedy shledal, že rozhodnutí o předběžné otázce nelze ztotožnit s rozhodnutím předběžné povahy“.*

Po vydání shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 - 54 se osmý senát Nejvyššího správního soudu zabýval povahou rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu v rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 As 58/2009 - 73, dostupném na www.nssoud.cz. Nejprve konstatoval, že se zdejší soud „*charakterem rozhodnutí předběžné povahy zabýval v řadě svých rozhodnutí [srov. např. rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64 (č. 886/2006 Sb. NSS), ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nebo přímo ve vztahu k rozhodnutí o výjimkách z obecných technických požadavků na výstavbu podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. rozhodnutí ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54 a ze dne 30. 8. 2007, č. j. 2 As 79/2006 - 86]*“. Dále vyšel z právních závěrů uvedených ve shora citovaném rozhodnutí č. j. 9 As 46/2007 - 54 a uvedl, že rozhodnutí o výjimce z technických požadavků na výstavbu je „*chápáno jako rozhodnutí, které zatímne fixuje určitý stav, a to buď stav normální (bezvýjimečný) nebo stav výjimečný (v případě povolení výjimky), ale rozhodující je vždy konečné rozhodnutí ve věci samé (např. vydání stavebního povolení či dodatečného povolení stavby). Tím je naplněn materiální znak rozhodnutí předběžné povahy. Z hlediska procesního znaku rozhodnutí předběžné povahy je třeba konstatovat, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu má ve své podstatě charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž obecně platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je zpravidla rozhodnutím předběžné povahy*“. Závěrem citovaného rozsudku osmý senát podotkl, že „*[s]amotné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky není bez dalšího způsobilé zasáhnout práva účastníků řízení, neboť jde o rozhodnutí, které se vydává vždy v souvislosti se stavebním nebo jiným řízením, a teprve výsledek tohoto řízení podle stavebního zákona je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení*“, a uzavřel, že rozhodnutí stavebního úřadu o udělení nebo neudělení výjimky je rozhodnutím předběžné povahy, které je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení této věci, vázán závazným právním názorem vysloveným ve shora citovaném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 - 65, podrobil rozhodnutí o výjimce obecnému testu rozhodnutí předběžné povahy a dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení (resp. nepovolení) výjimky není rozhodnutím předběžné povahy (viz následná část III. c.). Musel tedy uvážit, zda jsou v posuzovaném případě, kdy osmý senát ve shora citovaném rozsudku č. j. 8 As 58/2009 - 73 pominul závazný právní názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 186/2006 - 54 ohledně charakteru rozhodnutí předběžné povahy a vyslovil závěr o předběžné povaze rozhodnutí o výjimce, aniž by ho podrobil testu předvídanému rozšířeným senátem, splněny podmínky pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tomu tak není z následujících důvodů.

Ústavní soud v řadě svých nálezů konstatoval, že „*[j]udikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je*

prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána(...) Dokonce i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy pozitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak“ [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107), nebo obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 2170/08 ze dne 12. 5. 2009; oba citované nálezy dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>). Nutno dodat, že ve zmíněných případech bylo předmětem sporu posouzení, zda žalobní bod obsažený v žalobě musí být dostatečně určitý a konkrétní již ve lhůtě pro podání žaloby, či zda postačuje, aby v této lhůtě žaloba obsahovala alespoň v hrubých rysech vymezený žalobní bod. V citovaných případech došlo podle Ústavního soudu k porušení ústavního práva na zákonného soudce tím, že tříčlenný senát nepostupoval v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. a v případě odlišného právního názoru nepředložil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu za situace, kdy nastolený problém nebyl rozšířeným senátem do té doby řešen (srov. shora citovaný nález IV. ÚS 2170/08).

Z ustanovení § 17 s. ř. s. vyplývá, že dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní (odstavec 1). Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu (odstavec 2). Smyslem citovaného ustanovení je zajistit jednotnou a předvídatelnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, což prakticky znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Uvedená zásada je „nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť - ve svých důsledcích - představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný pro futuro všemi senáty rozhodujícími obdobné případy“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 - 53, publikované pod č. 1833/2009 Sb. NSS).

V usnesení ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 Ads 19/2005 - 123, publikovaném pod č. 1774/2009 Sb. NSS, rozšířený senát rozhodoval v situaci, kdy po vyslovení závazného právního názoru Ústavního soudu o povinnosti předložit věc rozšířenému senátu došlo ke změně procesní situace v tom, že rozšířený senát o sporné právní otázce rozhodl a postupem podle § 17 s. ř. s. rozdílné právní názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na uvedenou otázku sjednotil. V citovaném usnesení pak rozšířený senát dovodil, že „[p]okud by rozšířený senát i za této situace rozhodoval v projednávané věci, byl by takový postup zcela formální, neboť by nemohl vést k jinému posouzení předmětné právní otázky. Funkce rozšířeného senátu by se tak omezila pouze na opakování právních názorů již dříve vyslovených, čímž by došlo k eliminaci jeho základní funkce sjednocovatele judikatury“.

S ohledem na shora citovanou judikaturu Nejvyšší správní soud podotýká, že výše zmíněný rozsudek osmého senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 58/2009 - 73 se jeví ojedinělým excesem. V odůvodnění citovaného rozhodnutí zmiňuje osmý senát rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu k problematice rozhodnutí předběžné povahy, zejména rozhodnutí devátého senátu č. j. 9 As 46/2007 - 54 týkající se přímo rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu. Zcela ovšem pomíjí rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, v němž se rozšířený senát velmi podrobně věnoval charakteru rozhodnutí předběžné povahy a vymezil testovací pravidla, jimiž je třeba rozhodnutí předběžné povahy zkoumat, nehledě na skutečnost, že z citovaného rozhodnutí vycházel rozšířený senát v několika navazujících rozhodnutích (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008 - 90, usnesení ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 - 80, nebo rozsudek ze dne 8. 12. 2009, č. j. 7 As 69/2008 - 47, publikované pod č. 2001/2010, č. 1999/2010 a č. 1996/2010 Sb. NSS), vydaných téměř půl roku před zmíněným rozhodnutím osmého senátu. Z výše uvedeného lze uzavřít, že pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu. Proto má Nejvyšší správní soud zato, že postoupení věci rozšířenému senátu v tomto případě, kdy rozšířený senát právní názor na rozhodnutí předběžné povahy již dostatečně zřetelně ve svém nedávném rozsudku vyjádřil (a jehož názor osmý senát ani nezminil), nemohl proto založit konflikt judikatury, by bylo zcela formální a nemohlo by vést k jinému posouzení povahy rozhodnutí o výjimce než je provedeno níže v tomto rozsudku.

Nad rámec nutného lze uvést, že argumentace použitá v citovaném rozhodnutí osmého senátu č. j. 8 As 58/2009 - 73 není příliš přesvědčivá. Osmý senát spatřuje předběžnou povahu rozhodnutí o výjimce v tom, že takové rozhodnutí není bez dalšího způsobilé zasáhnout do práv žalobce. Zásah do práv je ovšem spíše znakem materiální povahy rozhodnutí než vlastností rozhodnutí předběžné povahy. Teprve je-li rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s., je na místě dále zkoumat, zda na něj nedopadá kompetenční vyluka obsažená v § 70 písm. b) s. ř. s., tedy zda není rozhodnutím předběžné povahy.

III. c. Test rozhodnutí předběžné povahy

Nejvyšší správní soud posuzoval, zda rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (podle starého stavebního zákona z roku 1976 rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu) je rozhodnutím předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s., tj. zda kumulativně splňuje podmínku časovou, věcnou a osobní (viz výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 - 54).

Rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu podmínku časovou nespĺňuje. S ohledem na předmět řízení, kterým je případné

povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno. Potenciálnímu stavebníkovi umožňuje či naopak brání v realizaci určitého záměru; správní orgán rozhodující v následném řízení pak rozhodnutí o výjimce váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí (k obdobným závěrům dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž posuzoval zda závazná stanoviska vydávaná podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví).

V řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení). Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující (zde: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby). Může sice nastat situace, kdy budou některé části rozhodnutí o výjimce obsahově převzaty do rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje rozhodnutí o výjimce samostatné právní existence. Podobně pokud je kupříkladu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby předmětem následného přezkumu ve správním soudnictví a je pro svoji nezákonnost zrušeno, tato skutečnost nemá žádný dopad na platnost předchozího rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky (obdobně srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 - 86).

Nahlížení na rozhodnutí o výjimce jako na rozhodnutí předběžné povahy by mohlo vést k absurdním důsledkům: v případě zamítnutí žádosti stavebníka o povolení výjimky by byl stavebník nucen nechat zpracovat projektovou dokumentaci v souladu s negativním rozhodnutím o výjimce a následně žádat o stavební povolení, aby teprve v rámci soudního přezkumu stavebního povolení mohl namítat nezákonnost rozhodnutí o výjimce. Stavebník by tak z důvodu odepření soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce byl zcela zbytečně nucen k odlišnému zadání projektové dokumentace, vynaložení nadměrných nákladů a času, přičemž následný přezkum zákonnosti rozhodnutí o výjimce v rámci stavebního povolení by postrádal smysl. Podle názoru zdejšího soudu by tak nebyla zajištěna účelná a včasná soudní ochrana, jak ji specifikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 412/01 ze dne 27. 5. 2003 (N 67/30 SbNU 155), dostupném na <http://nalus.usoud.cz/>, v němž se Ústavní soud vyjádřil k zásadám soudního přezkumu a potažmo i k možnému porušení práva na spravedlivý proces odepřením soudního přezkumu. Konstatoval, že „[o]dsunovat možnost přezkumu (...) je podle Ústavního soudu nejen neústavní, ale z faktického hlediska i neefektivní. Každý, o jehož práva nebo závazky dotčené rozhodnutím orgánu veřejné správy se jedná, musí mít možnost včas a účinně svá práva hájit před nezávislým a nestranným soudem“.

Na okraj zdejší soud poznamenává, že z konstantní judikatury vyplývá, že kompetenční výluky ze soudního přezkumu (§ 70 s. ř. s.) mají být vykládány restriktivně a v pochybnostech má být soudní přezkum umožněn. Ústavní soud k výlukám ze soudního

přezkumu vztahujícím se ještě k části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, uvedl, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, a nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Tento ústavní princip znamená, že stejně zdrženlivě, tedy ve prospěch zachování práva na přístup k soudu a na soudní ochranu, musí soudy přistupovat k výkladu všech ustanovení o.s.ř. vylučujících přezkum určitých typů správních rozhodnutí“ [nález sp. zn. IV. ÚS 393/2000 ze dne 17. 5. 2001 (N 76/22 SbNU 151), dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>]. Obdobný závěr vyslovil rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, publikovaném pod č. 806/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že „v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv vyluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae*“.

Není-li splněna podmínka časová, je bezpředmětné zkoumat splnění dalších podmínek - věcné a osobní, neboť aby bylo rozhodnutí svým charakterem předběžné povahy, musely by být kumulativně splněny všechny tři podmínky.

III. d. Závazný právní názor a temporální účinky rozhodnutí

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem k závěru, že rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem, a nedopadá na ně kompetenční vyluka rozhodnutí předběžné povahy uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s. Na okraj zdejší soud zmiňuje, že ke stejnému právnímu názoru dospěl např. i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 31. 10. 2006, č. j. 30 Ca 238/2004 - 37, v němž hodnotil zákonnost rozhodnutí o povolení výjimky z odstupových vzdáleností.

V posuzované věci se stěžovatel domáhá přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a v jeho rámci i rozhodnutí o povolení výjimky z odstupových vzdáleností staveb. Jelikož Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil závazný právní názor, že rozhodnutí o výjimce není rozhodnutím předběžné povahy a je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, musel se zdejší soud dále zabývat posouzením dopadů zásadní změny v rozhodovací činnosti soudů, tedy judikatorních odklonů, resp. obrátů, kterou řešil obecně Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti již vícekrát a na tuto judikaturu je třeba pro stručnost odkázat (rozsudky ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, a ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009 - 91; všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Nad tento rámeček zdejší soud uvádí, že „judikatura soudů představuje jeden z pramenů práva, a to i v kontinentálním právním prostředí. S precedenty je však třeba pracovat odlišně než s právními předpisy. Precedens totiž nepředstavuje nic jiného, než zobecnitelné pravidlo chování (normu), avšak vždy vztahující se primárně ke konkrétní soudem rozhodované věci. Judikatorní odklon je nezbytným faktorem, který se v rozhodovací činnosti soudů vyskytuje. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek v rozhodovací činnosti soudů. Pokud však dojde v

důsledku sjednocovací činnosti k tomu povolaného orgánu (zde: rozšířený senát NSS) k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by tomu bylo v neprospěch účastníků řízení, resp. soukromých subjektů (...). Jinak řečeno, v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedeného judikatorního odklonu zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení (viz zásada in dubio mitius)“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, dostupný na www.nssoud.cz).

S ohledem na shora uvedenou judikaturu nemůže být v důsledku judikaturního odklonu způsobeného rozhodnutím rozšířeného senátu, v němž byla podrobně vymezena kompetenční výlučka podle § 70 písm. b) s. ř. s. a zaveden tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, stěžovatel zbaven práva na přezkum rozhodnutí o výjimce v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Pokud by nyní Nejvyšší správní soud aplikoval výše vyslovený právní závěr, že rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví, byly by tomuto rozsudku přiznány retroaktivní účinky v neprospěch stěžovatele, čímž by zdejší soud stěžovateli odňal právo domoci se soudního přezkumu rozhodnutí, jež se podle jeho tvrzení dotklo jeho právní sféry. Tak však postupoval krajský soud, jestliže sice dospěl ke správnému závěru o tom, že rozhodnutí o výjimce je samostatně přezkoumatelné, zároveň však pominul předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a judikaturní odklon, který nastal rozhodnutím rozšířeného senátu. V době rozhodování stavebního úřadu o výjimce (v roce 2008) totiž existovala konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž bylo na rozhodnutí o výjimce nahlíženo jako na rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. (viz výše).

Stěžovatel nemůže být zkrácen na svých právech aplikací právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, proto bude na krajském soudu, aby se v dalším řízení o žalobě zabýval rovněž námitkami týkajícími se rozhodnutí o povolení výjimky (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, publikovaný pod č. 1877/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

IV. Nicotnost rozhodnutí o povolení výjimky

Lze souhlasit se stěžovatelem, že se krajský soud výslovně nevyjádřil k námitce nicotnosti rozhodnutí o výjimce uvedené v doplnění žaloby ze dne 25. 3. 2010. Krajský soud tak ovšem učinil proto, že považoval rozhodnutí o výjimce za rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. K tomu krajský soud na straně 10 napadeného rozsudku poznamenal, že „*při přezkoumání rozhodnutí, které bylo vydáno podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se soud zabývá pouze námitkami, které se týkají tohoto řízení, a nikoliv námitkami, ohledně povolení výjimky, neboť se jedná o řízení zcela samostatné*“. Podle krajského soudu tak bylo na stěžovateli, aby uplatnil veškeré námitky proti rozhodnutí o povolení výjimky v samotné žalobě směřující proti rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí, proto se jimi v napadeném rozsudku blíže nezabýval.

Jelikož Nejvyšší správní soud výše vyslovil právní závěr, že z důvodů temporálních účinků tohoto rozhodnutí bude nutné v novém řízení před krajským soudem přezkoumat i námitky směřující proti rozhodnutí o výjimce, posoudí krajský soud v dalším řízení

rovněž námitku nicotnosti rozhodnutí o povolení výjimky, dospěje-li k závěru, že je včasná, současně však musí mít na zřeteli, že otázkou nicotnosti se zabývá i z úřední povinnosti.

V. Závěr

Konečně námitkou stěžovatele, že je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť byla vznesena pouze v obecné rovině. Stěžovatel tuto námitku neuvedl do kontextu s žádným konkrétním skutkovým tvrzením, nejedná se tedy o řádně formulovanou kasační námitku.

Žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud vzhledem k rozhodnutí ve věci samé nezabýval.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. září 2010

Žiřková
senátu

JUDr. Marie
předsedkyně