



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **A. P. K.**, zastoupena Mgr. Petrem Pytlíkem, advokátem, se sídlem Thámova 20/181, Praha 8 - Karlín, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Bc. I. K.**, **2) P. K.**, oba zastoupeni JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Těšnovhlídkova 9, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2010, č. j. S-MHMP 230782/2010/OST/Vo/Ko, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2013, č. j. 10 A 272/2010 - 46,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se domáhala žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jimž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, kterým byla povolena výjimka z ustanovení čl. 8 odst. 4 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Výjimka byla povolena pro umístění novostavby rodinného domu osob na řízení zúčastněných na pozemek sousedící s pozemkem stěžovatelky a umožnila zkrácení citovanou vyhláškou požadované minimální vzdálenosti rodinných domů od společných hranic pozemků z 3 metrů na 2 metry, resp. z 2 metrů na 1,8 metru v případech vnějších okrajů střech.

[2] Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 21. 10. 2013, č. j. 10 A 272/2010 – 46 (dále jen „napadené usnesení“), s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66 (dostupné z www.nssoud.cz, stejně jako ostatní zde zmíněná rozhodnutí), v němž byl zformulován závěr, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu tedy lze soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako závazný podklad. Samostatně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího rozhodnutí. Městský soud pak uzavřel, že v nyní posuzované věci se rozhodnutí o výjimce stalo jedním z podkladů pro vydání konečného rozhodnutí o umístění stavby, takže nebylo úkonem správního orgánu, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva či povinnosti žalobkyně, a proto je jeho samostatný přezkum ve správním soudnictví vyloučen (§ 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s.).

[3] Proti napadenému usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž nesouhlasila s posouzením právní otázky městským soudem, neboť se domnívala, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je rozhodnutím v materiálním smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem, a nedopadá na něj kompetenční výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., neboť není předběžné povahy. Dle názoru stěžovatelky zasáhlo napadené správní rozhodnutí do její právní sféry tím, že se nevyhnutelně stane účastnicí i navazujícího řízení o umístění stavby, kde bude muset namítané nedostatky předcházejícího správního řízení uplatňovat znovu, což ji jistě postihne v majetkové oblasti. Tyto případné náklady na uplatnění práv by dle mínění stěžovatelky také vedly ke snížení hodnoty jejích nemovitostí. Stěžovatelka je toho názoru, že napadeným správním rozhodnutím bude vzhledem k mechanickému přístupu správních orgánů k podkladovým rozhodnutím poznamenáno její postavení v řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby, což představuje zásah do jejích procesních práv. Závěrem připustila, že kvantitativně a kvalitativně větším zásahem do jejích práv by bylo až vydání rozhodnutí o umístění stavby, ale setrvala v přesvědčení, že rozhodnutí o povolení výjimky má povahu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a samo o sobě její práva již zasáhlo. Navrhla zrušení napadeného usnesení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

II. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[4] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených. Zkoumal přitom, zda netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a žádnou takovou vadu neshledal.

[5] Stěžovatelka formálně podřadila uplatněné důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., avšak z povahy věci připadá v úvahu toliko důvod uvedený pod písmenem e) zmíněného ustanovení (nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby), neboť

zahrnuje i nesprávné posouzení právní otázky soudem, případně jiné vady řízení či rozhodnutí. Tato nepřesnost však v žádném ohledu nebrání posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

[6] Podstatou kasační stížnosti je výhradně polemika stěžovatelky s právním názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 8 As 8/2011 zmíněném výše, sjednocujícím dosavadní nejednotný výklad předestřené právní otázky. Má za to, že rozhodnutí o povolení výjimky je rozhodnutím v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň rozhodnutím konečným, přičemž ve vztahu k rozhodnutím vydávaným v územním či stavebním řízení představuje svou povahou rozhodnutí o předběžné otázce, jež musí být respektováno. Jako takové by mělo být podrobeno soudnímu přezkumu bez ohledu na to, zda na ně naváže řízení další.

[7] Právní názor stěžovatelky prezentovaný její kasační stížností představuje parafrázi důvodů, na nichž je založen rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95, považující rozhodnutí o povolení výjimky za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které přezkumu soudem podléhá. Výše zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu se však s tímto právním názorem výslovně vypořádalo, vymezilo se vůči němu a přiklonilo se k pojetí právě opačnému. Závěr, ke kterému dospěl rozšířený senát, sjednotil dosavadní nejednotnou judikaturu ve prospěch těch dřívějších rozhodnutí, která v rozhodnutí o výjimce spatřovala subsumovaný správní akt, který je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení teprve v souvislosti s výsledkem hlavního řízení, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje (územní rozhodnutí nebo souhlas, stavební povolení). Samostatný soudní přezkum rozhodnutí o výjimce by byl namísto jen v těch situacích, kdy na ně nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.

[8] V nyní projednávaném případě se městský soud přidržel právního názoru zaujatého rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Zmínil a vyhodnotil také skutečnosti podporující závěr o tom, že v řešené věci bude následovat vydání rozhodnutí o umístění stavby (což nebylo kasační stížností zpochybněno), které je soudem přezkoumatelné a ve spojení s nímž bude možné brojit i proti povolené výjimce. Tím je ochrana práv stěžovatelky zajištěna. Jeho usnesení respektující aktuální názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je proto třeba považovat za souladné se zákonem.

[9] Je jistě pravdou, že judikatura Nejvyššího správního soudu není kategoricky nezměnitelná a platí to i o závěrech vyjádřených v jednotlivých rozhodnutích rozšířeného senátu. Pro odklon od takového rozhodnutí však musejí být existovat velmi vážné důvody. Ústavní soud se k tomuto tématu ve svém nálezu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, vyjádřil takto: *„Judikatura 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 povoláné 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, vzor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.“

[10] Samotný Nejvyšší správní soud taktéž připouští i v takových případech judikurní vývoj, bránící ustrnutí: „*Judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnilý právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně se změnilý okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převládá nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalou existenci judikatury. Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.“* (rozsudek ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS).

[11] V právě projednávaném případě Nejvyšší správní soud neshledal důvod znovu aktivovat svým návrhem rozšířený senát za účelem odklonu od jím zastávaného právního názoru, jenž obecně musí být nižšími soudy i ostatními senáty Nejvyššího správního soudu respektován. Stěžovatelka totiž nová (přesvědčivá a stávající závěry významně zpochybňující) interpretační východiska nenabídla a její námitky vycházejí v zásadě z právního názoru, jenž byl překonán. Určitou roli přitom sehrálo i to, že ke sjednocení rozporné judikatury výrokem rozšířeného senátu došlo v době poměrně nedávné (dne 30. 7. 2013, tj. před méně než rokem), takže lze jen stěží předpokládat, že by společenský vývoj za několik měsíců vytvořil naléhavou poptávku po novém řešení dané právní otázky, jež by lépe odpovídalo realitě a zajistilo potřebnou ochranu práv účastníků řízení. Stěžovatelka ostatně v tomto směru ani žádnou argumentaci nepřinesla.

[12] Právo stěžovatelky brojit proti povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu v navazujícím územním řízení je třeba vnímat jako možnost uplatnit své výhrady vůči konkrétnímu navrženému řešení umístění stavby za situace, že povolená výjimka bude stavebníkem skutečně využita pro realizaci jeho záměru. Lze si přitom představit řadu důvodů, pro něž může od něj stavebník upustit, změnou projektu z nejrůznějších příčin počínaje a prodejem pozemku konče. Až teprve reálný zásah do práv stěžovatelky (v

územním, popřípadě sloučeném územním a stavebním řízení) je pod soudní kontrolou a dřívější, jakýsi preventivní přezkum žádné opodstatnění nemá. Závěry rozšířeného senátu neznamenaají odepření ústavního práva na soudní přezkoumání rozhodnutí o výjimce, ale pouze stanovení, v souladu s čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, v jaké fázi řízení a za jakých zákonných podmínek je možné se takového přezkoumání domoci.

[13] Pro úplnost je třeba dodat, že stěžovatelka správně uvedla, že na rozhodnutí o povolení výjimky nedopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť toto rozhodnutí není předběžné povahy (tzn. nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující). Městský soud však podřadil tento správní akt výluce uvedené v § 70 písm. a) s. ř. s. (úkon správního orgánu, který není rozhodnutím; míněno rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[14] Poukaz stěžovatelky na dopady, jaké by rozhodnutí o nepovolení výjimky mělo na žadatele o výjimku (další náklady na zpracování projektové dokumentace v souladu s negativním rozhodnutím o výjimce s tím, že jeho nezákonnost by mohl namítat až v rámci soudního přezkumu stavebního povolení), je nepřipadný. Postavení stěžovatelky jako účastnice řízení z titulu vlastnictví sousední nemovitosti nelze s postavením stavebníka srovnávat, neboť jejich práva mají různý obsah. V tomto řízení navíc stěžovatelka může žádat toliko ochranu svých vlastních subjektivních veřejných práv, jež měla být dle jejího tvrzení napadeným rozhodnutím správního orgánu dotčena, a námitka hypotetického zasažení práv jiného účastníka řízení (žadatele) jí tudíž nepřisluší. Mimo rámec rozhodovacích důvodů lze poznamenat, že ani negativní rozhodnutí o žádosti o povolení výjimky by zásah do práv žadatele založit nemohlo, neboť i v takovém případě jsou aplikovatelné závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát v rozhodnutí citovaném výše. Samostatná přezkoumatelnost u kladného i záporného rozhodnutí o výjimce připadá v úvahu pouze v těch případech, kdy k uskutečnění zamýšleného záměru žadatele o výjimku postačuje samotné povolení výjimky a kdy žádný další správní akt nenásleduje (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 5 As 94/2013 - 23).

III. Závěr a náklady řízení

[15] Protože Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí městského soudu ze shora uvedených důvodů zákonným, kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věta poslední.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. května 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu