



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) J. K.** a **b) Z. K.**, žalobce b) zastoupen Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2014, č. j. 159822/2014/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2015, č. j. 46 A 77/2014 – 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností žalobce b) brojí proti usnesení Krajského soudu v Praze (dále „krajský soud“) ze dne 9. 1. 2015, č. j. 46 A 77/2014 – 24 (dále „napadené usnesení“), jímž krajský soud odmítl žalobu žalobců proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2014, č. j. 159822/2014/KUSK (dále „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav, odbor stavební a rozvoje města, ze dne 5. 8. 2014, č. j. 18305/2014/odst./TORE, sp. zn. OStRM/3675/2013/TORE (dále „prvostupňové

rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobců o povolení výjimky z odstupových vzdáleností stavby garáže u rodinného domu č. p. 181 na pozemku parc. č. 449/35 od hranice pozemku parc. č. 449/33 v k. ú. Čachovice.

V **napadeném usnesení** krajský soud vycházel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, ze kterého plyne, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu. Jelikož v nyní posuzovaném případě byla zamítnuta žádost o povolení výjimky z odstupových vzdáleností stavby garáže u rodinného domu, je zřejmé, že takovou stavbu nelze následně odstranit pouze na základě rozhodnutí o výjimce, ale je zapotřebí v prvé řadě vydání rozhodnutí o odstranění stavby, přičemž toto případné rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Platí tedy, že rozhodnutí o nepovolení výjimky z obecných požadavků na využívání území vydané v dané věci nelze samostatně přezkoumat. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu odmítl.

Kasační stížnost žalobce b) [dále „stěžovatel“] podal z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Stěžovatel uvádí, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je nutno podřadit pod zákonnou definici rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti adresáta tohoto aktu. Pravomocným rozhodnutím o výjimce z obecných požadavků na výstavbu dochází buď k povolení výjimky, nebo k jejímu zamítnutí, přičemž následně je již případné stavební řízení či řízení o odstraňování stavby pouze řízení, jež „přebírá“ pravomocné rozhodnutí o výjimce a nemůže jej změnit. Rozhodnutí o výjimce je již tak samo o sobě rozhodnutím meritorním, jež finálně zasahuje do práv žadatele. Takové rozhodnutí má trvalé důsledky v tom, že realizace stavebního záměru je nepovolená, resp. nedojde k dodatečnému povolení stavby a následně je realizováno řízení odstranění stavby. Rozhodnutí o výjimce je správním rozhodnutím dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), i rozhodnutím v materiálním smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Na podporu svých závěrů stěžovatel odkázal na (a následně i citoval) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 – 95.

Stěžovatel dále tvrdí, že právní posouzení podstaty rozhodnutí o výjimce tak, jak jej provedl rozšířený senát, nemůže obstát z hlediska zákonnosti a ústavnosti. Rozšířený senát totiž dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím, jež není samostatně soudně přezkoumatelné ve smyslu § 65 s. ř. s. Podle stěžovatele je však rozhodnutí o výjimce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se o jakýkoliv úkon správního orgánu

pokračování

(„nerozhodnutí“), rozhodnutí předběžné povahy či zvláštní typ závazného stanoviska, na který by se mohlo pohlížet jako na úkon vyloučený ze soudního přezkumu. Ustanovení § 70 s. ř. s. jasně vymezuje, které úkony správních orgánů jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž rozhodnutí o výjimce nesplňuje ani jedno z v tomto ustanovení uvedených kritérií, a proto je soudně přezkoumatelné. Stěžovatel se domnívá, že rozšířený senát, resp. krajský soud, který z rozsudku rozšířeného senátu vychází, nepřípustně extenzivně rozšiřuje výluky uvedené v § 70 s. ř. s. i na rozhodnutí o výjimce. Takový výklad je však v rozporu s právem na spravedlivý proces zaručeným čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací, že rozhodnutí o výjimce nemá do práv účastníka žádné přímé dopady. V případě zamítnutí žádosti o výjimku je zřejmé, že účastník již ani nemusí pokračovat v řízení o dodatečném povolení stavby, neboť již rozhodnutím o výjimce je finálně rozhodnuto o jeho právech a povinnostech. Taktéž stěžovatel nesouhlasí s tím, že rozšířený senát přirovnává rozhodnutí o výjimce svou povahou k závazným stanoviskům dle § 149 správního řádu. Stěžovatel tvrdí, že argumentem, že z hlediska přezkoumatelnosti je nutno rozlišovat mezi rozhodnutím o výjimce, po němž následuje další akt stavebního úřadu, a rozhodnutím o výjimce, po němž již žádný akt nenásleduje, je nekonceptní, a rozšířený senát a krajský soud tak v právním řádu vytvářejí nejednoznačnosti ve výkladu právních pojmů z hlediska jejich adresátů, což je v demokratickém právním státě nepřípustné. Závěrem stěžovatel napadené usnesení označil nezákonné a protiústavní.

Ve **vyjádření ke kasační stížnosti** žalovaný uvedl, že trvá na svém názoru, že v tomto případě nebyly splněny podmínky pro udělení výjimky, přičemž na takovou výjimku neexistuje právní nárok. S odkazem na judikaturu správních soudů žalovaný uvádí, že rozhodnutí o výjimce zpravidla samo o sobě nezakládá práva a povinnosti, to až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu. Dle názoru žalovaného nelze rozhodnutí o výjimce samostatně přezkoumat.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná**.

Předmětem posouzení je, zda je napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, samostatně soudně přezkoumatelné v režimu § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě k tomuto směřovaly všechny kasační námitky, když stěžovatel v podstatě pouze rozporoval právní názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66 (veškerá zde uváděná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz), z něhož krajský soud vycházel.

V uvedeném rozsudku rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.

Jelikož v nyní projednávaném případě se jedná o žádost o povolení výjimky z odstupových vzdáleností již existující stavby garáže, je zřejmé, že rozhodnutí o výjimce může založit práva a povinnosti až s následným aktem správního orgánu [rozhodnutí o dodatečném (ne)povolení stavby, případně i rozhodnutí o odstranění stavby], přičemž až tento akt je soudně přezkoumatelný ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o výjimce tak v tomto případě není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť spadá pod kompetenční výlukou uvedenou v § 70 písm. a) s. ř. s., když samo o sobě nezasahuje do právní sféry účastníků. Krajský soud tak správně žalobu odmítl pro její nepřipustnost.

Názor rozšířeného senátu je v tomto ohledu zcela jednoznačný a na danou situaci přiléhavý (ostatně stěžovatel nenamítal, že by tomu tak nebylo). Na tom nemohou stěžovatelem uváděné skutečnosti ničeho změnit, neboť stěžovatel svou polemiku s právním názorem rozšířeného senátu založil na právním názoru uvedeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 – 95, jenž byl však překonán právě rozsudkem rozšířeného senátu, a tyto námitky byly tedy de facto již vypořádány. Jelikož nedošlo v mezidobí k žádné významné změně okolností (ostatně ani to stěžovatel neuvádí), neshledal Nejvyšší správní soud žádné důvody, které by opodstatňovaly odchýlení se od tohoto názoru, resp. nové předložení věci rozšířenému senátu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77). Proto v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na uvedený rozsudek rozšířeného senátu.

I přestože je Nejvyšší správní soud toho názoru, že stěžovatelovy námitky vypořádává již odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu (viz shora), a stačilo by na něj tedy pouze odkázat, pouze pro přehlednost a úplnost k těmto jednotlivým námitkám uvádí následující. Výklad, jenž rozšířený senát zvolil, zajisté nelze považovat za extenzivní ani za zasahující do práva na spravedlivý proces, neboť, jak již bylo naznačeno shora, rozhodnutí o výjimce zasahuje do právní sféry stěžovatele v tomto případě pouze až ve spojení s následným aktem správního orgánu, přičemž ten již soudně přezkoumatelný je, a v rámci tohoto soudního řízení lze poté přezkoumat i rozhodnutí o výjimce (srov. 75 odst. 2 s. ř. s.). Soudy tedy poskytují dostatečnou ochranu stěžovatelovým subjektivním právům. Pokud stěžovatel namítá, že rozšířený senát nesprávně připodobňuje rozhodnutí o výjimce k závaznému stanovisku, jedná se o námitku nevýznamnou, neboť argumentace rozšířeného senátu v tomto ohledu je pouze podpůrná, avšak i rozšířený senát si je rozdílu

pokračování

mezi těmito akty vědom, přičemž to však nic nemění na závěrech, ke kterým dospěl (srov. bod 31 citovaného rozsudku rozšířeného senátu). Nejvyšší správní soud ani nemohl přisvědčit stěžovateli v tom, že je nekoncepční a nejednoznačné rozlišovat mezi rozhodnutím o výjimce, po němž následuje další akt stavebního úřadu, a rozhodnutím o výjimce, po němž již žádný akt nenásleduje. Právě toto rozlišování plně respektuje právo na spravedlivý proces, resp. soudní přezkum. Pokud po rozhodnutí o výjimce již nenásleduje žádný akt stavebního úřadu (v případě, že stavební zákon takový akt nevyžaduje), je zřejmé, že toto rozhodnutí o výjimce musí být soudem přezkoumatelné, neboť právě toto rozhodnutí je již finální. V případě, kdy po rozhodnutí o výjimce následuje akt stavebního úřadu, je to až tento akt, který skutečně zasáhne do právní sféry účastníka. Takové rozlišování je zcela logické. Nejvyšší správní soud má tímto stěžovatelovy námitky za vyvrácené.

III. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud neshledal, že by v daném případě byl naplněn jakýkoliv kasační důvod. S posouzením a postupem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

Výroky o nákladech řízení o kasační stížnosti vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce a) žádné náklady nevynaložil, stěžovatel [žalobce b)] neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žalobci [a) + b)] nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 25. srpna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu