



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Ing. V. S., a b) Z. K.**, Plzeň, oba zast. Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 246/4, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. MMP/151127/22, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **II) HURPEZ spol. s r. o.**, se sídlem Chvojová 72/1, Plzeň, zast. Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, **III) Š. P.**, bytem Chvojová 132/5, Plzeň, zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, **IV) A. P.**, **V) MUDr. M. D.**, zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, **VI) Česká spořitelna, a.s.**, se sídlem Olbrachtova 1929/62, Praha 4, **VII) Ing. L. B.**, bytem Blížejev 138 a **VIII) M. Š.**, bytem Chvojová 132/5, Plzeň, v řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení II), III) a V) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 5. 2023, č. j. 77 A 44/2022 – 164,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 5. 2023, č. j. 77 A 44/2022 – 164, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoby zúčastněné na řízení II) (dále „stavebník“), III) a V) (dále „vlastníci bytů“) se kasačními stížnostmi domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno shora uvedené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 (dále „stavební úřad“). Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil (až na úpravu okruhu účastníků) dodatečné povolení stavby.

[2] Předmětem sporu je, zda mohou žalobci v řízení o žalobě proti rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení brojit proti rozhodnutí o povolení výjimky z požadavků na výstavbu.

[3] Krajský soud uvedl, že některé žalobní námitky nepřezkoumatelnosti a nicotnosti nejsou důvodné, některé další námitky označil za nerelevantní. Za nedůvodné považoval žalobní body týkající se nevypořádání odvolací námitky osvitu sousedních nemovitostí a nezohlednění skutečné výšky budovy v projektové dokumentaci. Obsáhle se zabýval závaznými stanovisky Magistrátu města Plzně z 30. 9. 2021 a Krajského úřadu Plzeňského kraje z 30. 3. 2022, přičemž dospěl k závěru, že jsou vnitřně rozporná a selektivní, což způsobuje jejich nepřezkoumatelnost. Věnoval se rovněž posouzení počtu parkovacích míst a rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 z 21. 6. 2021 o povolení výjimky z § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Odůvodnění tohoto rozhodnutí považoval za nepřezkoumatelné. Z uvedených důvodů krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu.

[4] Krajský soud zavázal správní orgány tak, že závazná stanoviska orgánů územního plánování a rozhodnutí o výjimce je třeba považovat za právně neúčinná. Řízení o jejich vydání budou muset proběhnout znovu, a to při zohlednění právního názoru soudu. Pokud jde o řízení o výjimce, bude se navíc nutno zabývat i účastenstvím v něm, neboť z pohledu závazného právního názoru soudu nemůže bez dalšího obstát tvrzení, že žalobci nemohou být rozhodnutím o výjimce dotčeni na svých právech.

II. Obsah kasačních stížností, vyjádření k nim a replika

[5] Vlastníci bytů zastoupení stejným advokátem napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhuji napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Oba stěžovatelé jsou vlastníky bytových jednotek, kterých se týká dodatečné stavební povolení. Namítají, že nabyli vlastnické právo v dobré víře a jejich práva by měla být šetřena. Krajský soud ve svém rozsudku opominul zohlednit zásah do jejich práv.

[7] Stavebník napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stavebník uvedl, že krajský soud nepřípustně posuzoval zákonnost rozhodnutí o výjimce. Nezohlednil možnost žalobců domáhat se právní ochrany před rozhodnutím o (ne)účastenství žalobců v řízení o výjimce. Pakliže tuto žalobu nepodali, nemohou v žalobě proti rozhodnutí o dodatečném povolení brojit proti obsahu rozhodnutí o výjimce. Krajský soud měl také nesprávně posoudit přezkoumatelnost a zákonnost závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování.

[9] Dále namítá, že žalobci nemají žalobní legitimaci k celému předmětu řízení. Mohou hájit pouze svá práva, nikoliv práva jiných účastníků nebo veřejnosti. Otázku žalobní legitimace krajský soud nevypořádal vzhledem k žalobnímu bodu týkajícímu se nedostatku odůvodnění závazných stanovisek. Při hodnocení přímého dotčení práv žalobců v otázce počtu parkovacích míst se krajský soud odchýlil od praxe správních soudů, která tvrzení

pokračování

nedostatek parkovacích míst za přímé dotčení práv souseda nepokládá. Odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové z 9. 7. 2012, č. j. 30 A 39/2011-66, a rozsudek NSS z 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012-40.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné a zákonné. Domnívá se, že proti výšce budovy již nelze brojit. Uvedl, že nemohl zasahovat do obsahu závazných stanovisek a prostá reprodukce obsahu závazného stanoviska stačí k vypořádání odvolacích námitek. K námitce týkající se parkovacích míst uvedl, že se žalobci měli bránit v jiných řízeních a že nevyčerpali opravné prostředky. Navrhl, aby kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobci ve svém společném vyjádření uvedli, že nejistotě vystavil vlastníky bytů svým jednáním zejména sám stavebník. Vlastníci bytů nemohou být v dobré víře, protože v době uzavírání kupních smluv nebyla stavba povolena. Jeden z vlastníků bytů [osoba zúčastněná na řízení III]) je navíc synem jednatele stavebníka. Krajský soud se mohl zabývat rozhodnutím o výjimce, které představuje subsumovaný správní akt. Za nerozhodné považují, že nebyli účastníky tohoto řízení. Domnívají se, že nemají být nuceni podávat žalobu proti rozhodnutí o nepřipuštění do řízení. U subsumovaných aktů nevyžaduje zákon ani podání odvolání. S posouzením závazných stanovisek ze strany krajského soudu souhlasí. Zvýšení počtu obyvatel, aut, nedostatek parkovacích míst či snížení pohody bydlení a ztráta soukromí se může projevit v právní sféře žalobců, a jejich aktivní procesní legitimace je proto dána. Navrhli kasační stížnosti zamítnout.

[12] Vlastníci bytů v replice uvedli, že jim nelze přičítat žádný podíl na případné nezákonnosti správních rozhodnutí. Oba jednali v dobré víře v postup správních orgánů. V době koupě bytové jednotky právně existovaly, není rozhodné, zda byly zkolaudovány. Požadují provést test proporcionality a vytýkají krajskému soudu, že jej neprovedl.

[13] Osoby zúčastněné na řízení I), IV), VI), VII) a VIII) se ke kasačním stížnostem nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž jsou přípustné, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokáty ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté ověřil, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které NSS musí přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Krajský soud rozhodl bez jednání s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dle NSS ale pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[16] Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se, je v ústavněprávní rovině garantováno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem řízení, v němž k vadě došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení (rozsudek NSS z 22. 8. 2017, č. j. 8 As 245/2016-112).

[17] Pokud soud rozhodne ve věci samé bez jednání, aniž jsou pro takový postup splněny podmínky, jedná se o jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) (např. rozsudky NSS z 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS, z 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004-58, z 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008-62, nebo z 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016-31).

[18] Zákonná možnost rozhodovat bez jednání představuje výjimku (rozsudky NSS z 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007-68, a z 7. 4. 2022, č. j. 10 Afs 176/2020-58, bod 7). Ta by měla by být v souladu se svým smyslem vykládána a aplikována restriktivně. Pokud soud nerozhoduje ve věci samé, ale návrh odmítá či řízení zastavuje, pak nemusí jednání nařizovat (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), což ale neplatí, je-li třeba dokazovat. Ve věci samé může soud rozhodnout bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Dle § 51 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak s. ř. s. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se jedná o případy, které jsou upraveny v § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Ty upravují možnost zrušit rozhodnutí bez jednání 1) pro nepřezkoumatelnost, 2) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, 3) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 4) pro nicotnost. Z výčtu mimo jiné plyne, že věcné projednání námitek se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. Naopak není přípustné, aby soud posoudil některé žalobní námitky věcně a zároveň zrušil rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez jednání s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Opačný výklad by vedl k tomu, že by krajskému soudu stačilo vyhovět jedné dílčí námitce, pro kterou může zrušit napadené rozhodnutí bez jednání dle § 76 odst. 1 s. ř. s, a mohl by věcně posoudit zbývající námitky bez jednání. K věcnému projednání a rozhodnutí věci samé je ale primárně určeno právě jednání soudu (rozsudek NSS z 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005-55). Uvedený přístup by nepřipustně vyprazdňoval právo na veřejné projednání věci v přítomnosti účastníka, které zaručuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto právo náleží k základním zásadám ústavního pořádku republiky odpovídajícím výkonu spravedlnosti a zejména ústavně zaručeným podmínkám práva na soudní ochranu (např. nálezy Ústavního soudu z 4. 4. 2002, sp. zn. III. ÚS 627/01, a z 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07, a rozsudek NSS z 16. 5. 2019, č. j. 1 As 69/2019-24, bod 21). Možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání je výjimkou z těchto zásad, podmínky pro její využití je proto třeba vykládat přísně a restriktivně (např. nálezy Ústavního soudu z 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94, z 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 97/94, z 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07, a rozsudek NSS z 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 53/2008-48).

[20] Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se může týkat pouze některých oddělitelných skutkových nebo právních otázek. Ostatní oddělitelné otázky krajský soud přezkoumá, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Učiní-li to, a námitky věcně projedná, má tak učinit s jednáním, pokud nejsou splněny zákonné podmínky pro věcné projednání žaloby bez jednání.

[21] V napadeném rozsudku krajský soud v bodech 93 až 106 posoudil tři námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu jako nedůvodné. V bodech 107 až 109

pokračování

označil za nedůvodnou námitku nicotnosti. V bodech 110 až 114 se zabýval dvěma námitkami, které považoval za nerelevantní. V bodech 143 až 146 nepřisvědčil žalobnímu bodu, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou. V bodech 147 a 148 se zabýval námitkou, že projektová dokumentace nezohledňuje skutečnou výšku budovy, a uzavřel, že není důvodná.

[22] Uvedené námitky tedy krajský soud věcně přezkoumal. Část z nich nepovažoval za důvodné, a v tomto rozsahu tedy prakticky vzato žalobu zamítl. To samé platí o námitkách, které krajský soud označil za nerelevantní, neboť uplatní-li žalobce v žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze takovou námitku, která se míjí s důvody, o něž správní orgán rozhodnutí opřel, a která nemůže mít vliv na výsledek řízení, soud žalobu zamítne (rozsudek NSS z 25. 7. 2018, č. j. 8 Azs 59/2018-59, č. 3776/2018 Sb. NSS). Soud nicméně může žalobu zamítnout bez jednání jen tehdy, pokud jsou splněny podmínky § 51 s. ř. s.

[23] NSS ze soudního spisu zjistil, že žalobce a) i žalobce b) přípis z 7. 10. 2022 sdělili, že trvají na nařízení jednání. Nebyla tak naplněna ani možnost rozhodnout bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí dle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[24] Svým postupem krajský soud zatížil řízení vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. S ohledem na ustálenou judikaturu tak musel NSS rozsudek krajského soudu zrušit.

[25] Dalšími námitkami, jako je například dobrá víra vlastníků bytů, přezkoumatelnost závazných stanovisek či rozhodnutí o výjimce, se NSS nyní nemůže zabývat. Vypořádání těchto námitek by bylo předčasné. Jsou-li (či budou-li) uplatněny před krajským soudem v souladu se zákonem, bude se jimi krajský soud zabývat v novém rozhodnutí ve věci.

[26] Otázkou, kterou může NSS nyní posoudit, je, zda žalobci mohou brojit proti rozhodnutí o výjimce. Tato otázka se dá rozdělit na dva okruhy. První z nich se týká aktivní žalobní legitimace žalobců a druhý přípustnosti žaloby s ohledem na vyčerpání prostředků ochrany. Oba okruhy by NSS posuzoval i z úřední povinnosti, protože nedostatek žalobní legitimace i nevyčerpání opravných prostředků představují vady, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V projednávané věci je navíc namítá stavebník v kasační stížnosti. Zároveň se jedná o podmínky pro věcné projednání žaloby, které krajský soud posuzuje před nařízením jednání a jejich nesplnění představuje důvod pro odmítnutí žaloby.

[27] Nejprve se kasační soud zabýval námitkou nedostatku aktivní žalobní legitimace. V této souvislosti je nutné připomenout, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[28] Stavebník namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přímého dotčení práv. NSS vymezil v rozsudku z 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS, pojem *přímé dotčení* tak, že jím lze rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise. Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného

práva nad míru přiměřenou poměrům. Dále uvedl, že přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.

[29] V projednávané věci mohou být žalobci na svých právech přímo dotčeni. Jak správně uvedl krajský soud, dotčení není možné vykládat natolik restriktivně, že by zahrnovalo toliko přímé zkrácení samotné podstaty vlastnického práva, ochrana se poskytuje i před imisemi. V důsledku stavby dojde v lokalitě k zvýšení zátěže automobilové dopravy a s tím i související zátěže parkování. To ovlivňuje výkon vlastnického práva k sousedním nemovitostem. Žalobci budou muset snášet větší míru imisí hluku, prachu, pachu a kouře. Jistě pak není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jejich právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

[30] Odkaz stavebníka na rozsudek NSS č. j. 1 As 139/2012-40 není přílehlavý. NSS v bodě 47 tohoto rozsudku uvedl, že závěr krajského soudu o nedostatku aktivní legitimace ve vztahu k počtu parkovacích míst stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá. NSS tedy neučinil závěr o tom, že úprava parkovacích míst v sousedství nezakládá žalobní legitimaci, který mu stavebník připisuje. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 39/2011-66, který měl NSS výše uvedeným rozhodnutím potvrdit, není pro NSS závazný a nemusí jej následovat. Navíc se jeho přístup zdá být příliš restriktivní a v nesouladu se závěrem rozšířeného senátu NSS vyjádřeném v usnesení č. j. 8 As 47/2005-86.

[31] Námitka nedostatku žalobní legitimace ohledně žalobního bodu týkajícího se počtu parkovacích míst není důvodná.

[32] Dále se NSS zabýval otázkou vyčerpání opravných prostředků proti rozhodnutí o výjimce a přípustnosti námitek vůči výjimce v žalobě proti dodatečnému stavebnímu povolení. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví v širším slova smyslu, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce (rozsudky NSS z 30. 4. 2019, č. j. 9 Ads 303/2018-32, bod 14, nebo z 21. 7. 2022, č. j. 9 As 95/2022-44, bod 15).

[33] Dle rozsudku NSS z 8. 12. 2017, č. j. 2 As 262/2017-25, nebylo-li proti rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podáno odvolání, nelze jej přezkoumat ani jako závazný podklad napadeného rozhodnutí. Krajský soud ale upozornil, že tento závěr je dle jeho názoru v rozporu s rozsudkem NSS z 22. 9. 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116, i doktrínou. Zároveň považoval za absurdní požadovat po žalobcích podání odvolání, které bude zamítnuto pro nepřípustnost, protože nebyli účastníky řízení o výjimce.

[34] Kasační soud ze správních spisů zjistil, že žalobci skutečně nebyli účastníky řízení o výjimce. Tohoto postavení se domáhali, ale Úřad městského obvodu Plzeň 3 rozhodl dle § 28 odst. 1 spr. ř. usnesením z 14. 6. 2021, č. j. UMO3/23264/21, tak, že účastníky nejsou. Toto usnesení potvrdil k odvolání Magistrát města Plzně rozhodnutím z 13. 9. 2021, č. j. MMP/292387/21.

pokračování

[35] Přestože jim nesvědčilo účastenství v řízení o výjimce, žalobci podali proti rozhodnutí o výjimce odvolání. To Magistrát města Plzně jako nepřipustné zamítl, a to s odůvodněním, že odvolání mohou podat pouze účastníci řízení

[36] Zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o výjimce pro nepřipustnost bylo nutným důsledkem rozhodnutí dle § 28 odst. 1 spr. ř. Správní orgán je jím totiž vázán (rozsudek NSS z 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 21). Podání odvolání tedy nemohlo vést k věcnému přezkoumání výjimky. Výklad, že nepřipustné odvolání lze považovat za formální naplnění podmínky judikované druhým senátem, považuje kasační soud za absurdní. Znamenalo by to, že potenciální žalobci budou ve správním řízení napadat subsumované akty nepřipustnými odvoláními, jen proto, aby mohli následně jejich obsah napadnout žalobou. Byli by nuceni podávat odvolání, o nichž ví, že nemohou vést k úspěchu, a jediným důsledkem by bylo zatížení správních orgánů. Podání nepřipustného odvolání nenaplnuje závěr druhého senátu.

[37] NSS si je vědom, že je třeba rozlišovat objektivní a subjektivní přípustnost odvolání. Objektivní spočívá v existenci (či nevyloučení) opravného prostředku obecně, subjektivní se týká přípustnosti ze strany konkrétní osoby, respektive jejího práva jej podat. Odvolání proti správnímu rozhodnutí je v souladu s § 81 spr. ř. objektivně přípustné, pokud jej zákon nevylučuje. Dle téhož ustanovení mohou odvolání podat jen účastníci řízení. Odvolání podané jinými osobami je subjektivně nepřipustné.

[38] V projednávané věci bylo odvolání objektivně přípustné, ale subjektivně nepřipustné. Zákon odvolání proti rozhodnutí o výjimce nevylučuje. Co se subjektivní přípustnosti týče, jsou rozhodnutím o tom, že žalobci nebyli účastníky řízení, vázány správní orgány (rozsudek NSS č. j. 9 As 222/2014-147, bod 21) i soudy (rozsudek NSS z 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26, bod 15). Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že žalobci podat odvolání nemohli. Naopak ve věci druhého senátu žalobce podat odvolání mohl, protože byl účastníkem řízení o výjimce a byl o tom i poučen. V této věci tedy bylo odvolání objektivně i subjektivně přípustné.

[39] Názor druhého senátu nelze vykládat tak, že se týká situací, kdy je odvolání subjektivně nepřipustné. Tedy situací, kdy opravný prostředek účastník řízení nemá ve své dispozici (srov. rozsudek NSS z 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Z rozhodnutí druhého senátu nelze dovodit, že by jeho závěr měl dopadat i mimo skutkové okolnosti, které posuzoval.

[40] Nyní projednávaná věc se od věci druhého senátu liší jak skutkově, tak právně. Rozdíl spočívá právě v účastenství v řízení o výjimce a v subjektivní možnosti podat odvolání. Závěr druhého senátu nemá na posouzení projednávané věci žádný vliv.

[41] Projednávaná věc se liší se i od rozsudku NSS z 20. 11. 2019, č. j. 1 As 163/2019-51, kde jádrem sporu bylo posouzení včasnosti či opožděnosti odvolání. Odvolání proti rozhodnutí o výjimce zde bylo zamítnuto pro opožděnost, nikoliv pro subjektivní nepřipustnost jako v projednávané věci.

[42] Žalobci jistě mohli rozhodnutí o tom, že nejsou účastníky řízení o výjimce, napadnout žalobou (rozsudek NSS č. j. 9 As 222/2014-147, bod 21). To ale na závěru o přípustnosti jejich žalobní argumentace nic nemění. Jakkoliv tak učinit mohli, neudělali

to, a soud musí z rozhodnutí o tom, že nejsou účastníky řízení, vycházet. Obecně není ani nutné, aby žalobci, kteří chtějí věcně napadnout subsumovaný správní akt, byli účastníky řízení o něm. Speciální zákon může účastenství v řízení upravit odlišně od § 27 spr. ř. Není tak pravidlem, že účastníky řízení jsou vždy všichni, jejichž práv se rozhodnutí dotýká [srov. např. § 85 nebo § 109 zákona č. 183/2006 Sb, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či z judikatury rozsudek NSS č. j. 4 As 157/2013-33]. Ačkoliv je taková úprava v rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví a je krajně nežádoucí (rozsudek NSS č. j. 4 As 157/2013-33, bod 29), není z tohoto důvodu protiústavní (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, body 76 a násl., a odlišná stanoviska k němu).

[43] Dle přesvědčení NSS by navíc nedávalo dobrý smysl požadovat po žalobcích, aby brojili žalobou proti rozhodnutí o tom, že nejsou účastníky řízení o výjimce. Zvláště v případě, že samotné rozhodnutí o výjimce zpravidla nezakládá práva a povinnosti osob, 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. (usnesení rozšířeného senátu z 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).

[44] Není ani zřejmé, jak by byla zajištěna skutečná a efektivní ochrana práv žalobců, pokud by jejich žaloba proti rozhodnutí o účastenství v řízení o výjimce byla úspěšná. Správní orgán by – vázán názorem soudu – musel vyhovět odvolání proti usnesení o tom, že nejsou účastníky. Dle § 28 odst. 2 spr. ř. pokud osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Žalobci by tedy mohli podat odvolání proti rozhodnutí o výjimce. Nicméně v situaci, kdy je již pravomocně rozhodnuto o dodatečném stavebním povolení. Zároveň by rozhodnutí o výjimce nebylo pravomocné, protože proti němu lze podat odvolání (srov. § 73 odst. 1 spr. ř.). V takové situaci se o něj dodatečné stavební povolení nemůže opírat, a byl by tu důvod pro využití mimořádných opravných a dozorčích prostředků. Zahájení řízení o těchto prostředcích nicméně podléhá lhůtám (§ 96 odst. 1 a § 100 odst. 2 spr. ř.), které by v takový moment již mohly uplynout. Zároveň je rozhodnutí v takovýchto řízeních co do věcného řešení omezeno (§ 94 odst. 4 a 5 spr. ř.). Žalobci by tak pravděpodobně neměli, ani v případě, že by byli v řízení o výjimce úspěšní, reálnou možnost brojit proti nezákonnosti dodatečného stavebního povolení před správními orgány ani soudy.

[45] Z výše uvedených důvodů není námitka týkající se nevyčerpání opravných prostředků důvodná.

[46] Krajský soud nepřezkoumal věc nad rámec žalobních bodů, jak namítá stavebník. Žalobci nedostatek parkovacích míst namítali (bod 4. 8. v obou žalobách). Krajský soud postupoval správně i v tom, že subsumovaný akt svým výrokem nezrušil. Subsumované správní akty může pouze označit za právně neúčinné (rozsudek NSS z 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS).

[47] NSS nyní nepřísluší hodnotit právní názor krajského soudu, že se správní orgány mají znovu zabývat účastenstvím v řízení o výjimce, přestože o něm bylo pravomocně

pokračování

rozhodnuto. Jedná se již o věcné posouzení, nikoliv o posouzení podmínek řízení či přípustnosti žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

[49] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. listopadu 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu