

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobců: **a) Ing. J. V.**, **b) PhDr. B. V.**, zastoupených JUDr. Markem Pourem, advokátem se sídlem Bartošova 9, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) L. V.** a **II) Ing. J. L. V.**, zastoupených Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2014, č. j. KUZL 28147/2014, sp. zn. KUSP 15983/2014 ÚP-Vác, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2016, č. j. 62 A 62/2014 – 62,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalovaného **se zastavuje**.

II. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení **se zamítá**.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o jejich kasační stížnosti.

IV. Žalobcům ani žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení.

V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města Zlína (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013, č. j. MMZL 144886/2013, sp. zn. MMZL-SÚ-106557/2012/An, dodatečné povolil stavbu „ubytovacího zařízení pro správce areálu“, která se nachází na pozemcích ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Žalovaný následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. Namítali mj. nedostatečné odůvodnění nedodržení odstupových vzdáleností, nesprávné posouzení vlivu povolované stavby do prostředí žalobců právě nedodržením odstupových vzdáleností, ztrátu soukromí a rovněž imise na pozemek žalobců. Dále namítali nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, včetně prvostupňového, neboť v žádném z nich nejsou stanoveny podmínky, které by vliv vyloučily nebo omezily.

[3] Soud se zabýval otázkou odstupových vzdáleností podle vyhlášky č. 501/2006. Žalobci totiž primárně napadají umístění stavby a negativní vlivy, které jsou s umístěním spojeny, přičemž žalovaný se s těmito námitkami vypořádal odkazem na existenci rozhodnutí o výjimce podle § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tj. rozhodnutí ze dne 20. 8. 2012, č. j. MMZL 84898/2012, sp. zn. MMZL-SÚ-59830/2012/An (dále jen „rozhodnutí o výjimce“).

[4] Soud přezkoumal rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na využívání území jakožto subsumovaný správní akt podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Dospěl k tomu, že rozhodnutí o povolení výjimky není formálním řízením, kde by stačilo pouze předložení bezchybné žádosti o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu a kde by na základě takové žádosti pak výjimka byla automaticky udělena. Pokud se stavebník domáhá udělení výjimky, je na stavebním úřadu, aby zkoumal, zda existuje relevantní důvod pro to, aby nebyly dodrženy obecné požadavky na výstavbu upravené stavebními předpisy a tyto důvody v textu rozhodnutí o výjimce přesvědčivě vypořádal. Odůvodnění o výjimce shledal soud nedostatečné, neboť z něj neplynou žádné relevantní důvody pro její udělení a ze strany stavebního úřadu došlo pouze k rekapitulaci podmínek k vydání rozhodnutí bez vazby na skutkový stav. Rozhodnutí o výjimce není založeno na skutkových důvodech, které by umožňovaly je vydat. S přihlédnutím k nedostatku skutkových důvodů tak soud konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí o výjimce.

[5] Stavební úřad při rozhodování nesprávně doručoval účastníkům prostřednictvím veřejné vyhlášky. To pramenilo ze špatného posouzení účastenství podle § 85 odst. 2 stavebního zákona. V případě procesu rozhodování o výjimce se však subsidiárně použije správní řád, včetně účastenství podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ustanovení o doručování či náležitostech rozhodnutí. Stavební úřad tudíž procesně

pochybil, když znemožnil žalobcům vznášet námitky, čímž je zkrátil na jejich procesních právech.

[6] Vzhledem k nedostatku důvodů rozhodnutí o výjimce a zásadní vadě v procesním postupu v řízení o výjimce soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení a žalovaného

[7] Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podaly osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodu § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé namítají, že soud nesprávně posoudil právní otázku ohledně odůvodnění rozhodnutí o výjimce, když pro takové posouzení nebyly právní důvody. To dovozují především z toho, že rozhodnutí nemuselo být odůvodněno v souladu s § 68 odst. 4 správního řádu, neboť tímto rozhodnutím bylo plně vyhověno účastníkům řízení. Přitom odkazují na závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010. Zde je k podmínkám pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění uvedeno, že *„v plném rozsahu správní orgán účastníkům vyhověl, pokud výroková část rozhodnutí ve věci odpovídá všem požadavkům účastníkům řízení na rozhodnutí vyjádřeným v jejích návrzích či žádosti.“* Stěžovatelé pak považují podmínku za splněnou, protože jim bylo na jejich žádost vyhověno a žádný z účastníků řízení nepodal námitky. Vzhledem k výše uvedenému se tak domnívají, že soud nemůže považovat rozhodnutí o výjimce za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, když odůvodnění není třeba vůbec uvádět.

[9] Přestože není rozhodnutí o výjimce nutné odůvodňovat a zkoumat, zda je odůvodnění přezkoumatelné či nikoli, uvádí stěžovatelé, že přezkoumatelné je. Podle stěžovatelů soud rozhodnutí o výjimce nesprávně právně posoudil. Veškeré podmínky, které vyžaduje stavební zákon, byly splněny. Právní předpis totiž povolení výjimky výslovně umožňuje a stavební úřad se dostatečně vypořádal s dalšími podmínkami, tj. neohrožení bezpečnosti, zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb; a dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

[10] Stěžovatelé dále rozporují právní posouzení doručení rozhodnutí o výjimce. Domnívají se, že bylo doručeno řádně, neboť žalobci byli účastníky řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona a bylo jim doručováno veřejnou vyhláškou podle § 87 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012. Krajský soud však nesprávně posoudil účastenství a postupoval podle § 27 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí o výjimce se přímo vztahuje k rozhodnutí vydávanému v územním řízení, proto by mělo být účastenství pro obě řízení vymezeno stejně a nikoliv odlišně.

[11] Žalovaný proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně podal blanketní kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tu však nedoplnil a následně ji podáním ze dne 22. 8. 2016 vzal zpět.

III. Vyjádření účastníků

[12] Žalovaný se spolu se zpětvzetím své kasační stížnosti současně vyjádřil ke kasační stížnosti stěžovatelů. V rámci odvolacího řízení konstatoval pochybení stavebního úřadu při doručování rozhodnutí o výjimce. V době, kdy odvolací řízení probíhalo, však již nebylo možné rozhodnutí přezkoumat z důvodu uplynutí zákonem stanovených lhůt. Z toho důvodu vycházel z toho, že předmětné rozhodnutí je platné a pravomocné. Ačkoli soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky nebylo řádně doručeno, nikterak neodůvodnil, jakým způsobem vada doručení vyvolala nezákonnost rozhodnutí o výjimce. Žalovaný se ve svém rozhodnutí náležitě zabýval tím, zda snížení odstupové vzdálenosti mohlo mít negativní vliv na bydlení v sousedním rodinném domě nebo na kvalitu prostředí.

[13] Žalobci se ke kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení nevyjádřili.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Dříve než mohl Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti žalovaného rozhodnout, vzal ji účastník podáním ze dne 22. 8. 2016 zpět, a to v plném rozsahu. Podle § 37 odst. 4 s. ř. s., navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl. Podle § 47 písm. a) s. ř. s. soud řízení zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět. Toto ustanovení je na základě § 120 s. ř. s. třeba přiměřeně použít i pro řízení o kasační stížnosti. Protože projev vůle, jímž došlo ke zpětvzetí kasační stížnosti, nevzbuzuje pochybnosti o stěžovatelově úmyslu, soud řízení o kasační stížnosti žalovaného podle § 47 písm. a) za použití § 120 s. ř. s. výrokem I. zastavil.

[15] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností osob zúčastněných na řízení. Jejich kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení není důvodná.

[17] Předně se kasační soud zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[18] Stěžovatelé v kasační stížnosti na několika místech odkazují na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a takto obecně formulovanou námitkou zdánlivě brojí proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. V samotném obsahu kasační argumentace ovšem neuvádí, v čem konkrétně spatřují tento nedostatek napadeného rozsudku. Je tak zřejmé, že se ani oni sami nedomnívají, že by rozsudek krajského soudu trpěl nedostatkem důvodů, příp. nesrozumitelností. Skutečným obsahem jejich kasační argumentace je nesouhlas s právními závěry, k nimž krajský soud dospěl. Soud se v napadeném rozsudku vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil

své závěry. Správnost těchto závěrů je předmětem dalšího přezkumu kasačním soudem. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku však není důvodná.

[19] Stěžovatelé dále namítali, že rozhodnutí o výjimce je plně přezkoumatelné co do důvodů rozhodnutí (IV.A). Pro případ, že by kasační soud dospěl k opačnému závěru, alternativně namítali, že předmětné rozhodnutí o výjimce ve skutečnosti nemuselo obsahovat žádné odůvodnění, v souladu s § 68 odst. 4 správního řádu (IV.B). Rovněž brojili proti závěru krajského soudu, že by ve správním řízení bylo doručováno nesprávně (IV.C).

IV.A

[20] Žalobou napadené rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vychází mimo jiné z rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území. Předpoklady pro vyhovění žádosti o povolení výjimky, jež je třeba naplnit kumulativně, vymezuje § 169 odst. 2 stavebního zákona: „*Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, (...) 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.*“

[21] V odůvodnění rozhodnutí o dodatečném povolení stavby přitom stavební úřad uvedl pouze, že „[s]*tavební úřad usoudil, že povolením výjimky se neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob ani sousední pozemky či stavby a že účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky.*“

[22] Aby mohlo být rozhodnuto o výjimce z obecných požadavků na výstavbu tak, že bude umožněna odstupová vzdálenost nižší, než jak je stanovena v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu, musí se v souladu s citovanými ustanoveními stavebního zákona jednat o skutečně odůvodněný případ. Rozhodnutí o vyhovění žádosti je proto přezkoumatelné právě tehdy, pokud se správní orgán náležitě vypořádal s veškerými skutkovými okolnostmi (podmínkami), jejichž naplnění zákon vyžaduje. Takové odůvodnění přitom nelze redukovat toliko na opsání textu zákona, jak učinil žalovaný právě v nyní projednávané věci.

[23] Stavební úřad pochybil, když v odůvodnění podkladového rozhodnutí o výjimce toliko slovy zákona rekapituloval podmínky, jejichž splnění zákon pro event. udělení výjimky požaduje, aniž by přistoupil k jejich aplikaci na konkrétní skutkový stav a skutečně je posoudil. Namísto prosté citace litery zákona měl stavební úřad v odůvodnění podkladového rozhodnutí uvést relevantní důvod (či důvody), pro které není třeba trvat na obecných požadavcích na výstavbu v konkrétním případě. Jelikož tak neučinil, zatížil podkladové rozhodnutí (rozhodnutí o výjimce) vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů. V důsledku této vady je stěžovateli napadené rozhodnutí o povolení stavby, které z rozhodnutí o výjimce vychází, rovněž nepřezkoumatelné.

IV.B

[24] Námitce, že by rozhodnutí o výjimce, v souladu s § 68 odst. 4 správního řádu, vůbec nemuselo obsahovat odůvodnění, kasační soud nemohl přisvědčit. Podle tohoto ustanovení „[o]*důvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.*“

[25] Požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí se judikatura zabývala již mnohokrát. Jakkoliv jsou podmínky pro přistoupení k § 68 odst. 4 správního řádu formálně naplněny, podle konstantního názoru Nejvyššího správního soudu je třeba s touto výjimkou z pravidla procesních předpisů zacházet „jako se šafránem“. Vždy je zapotřebí přihlédnout ke konkrétním okolnostem, přičemž není možné automaticky učinit závěr o možnosti rozhodnutí vůbec neodůvodňovat. Například v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 – 27, kasační soud konstatoval, že „[u]*stanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Rozhodnutí, u nichž procesní úprava nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou zpravidla rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter. Smyslem zákonem stanovené možnosti neodůvodnit rozhodnutí je tedy zjednodušení postupu správního orgánu nebo soudu, není-li odůvodnění vzhledem k výše uvedeným okolnostem potřeba. Toto zjednodušení však nemůže vést k omezení právní ochrany osoby, která se domnívá, že byla rozhodnutím zkrácena na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163). Obdobně Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 55 odst. 4 s. ř. s. konstatoval, že přes splnění zákonných podmínek podle uvedeného ustanovení nelze některá rozhodnutí s ohledem na jejich význam a možný výrazný zásah do práv účastníka řízení řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 – 101). Shodně judikoval Ústavní soud ve vztahu k § 169 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Skutečnost, že určité rozhodnutí nemusí být v obecné rovině vždy odůvodněno, podle Ústavního soudu ještě neznamená, že konkrétní okolnosti případu si nebudou žádat, aby soud své rozhodnutí odůvodnil (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2193/10, a ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 346/09; oba dostupné na http://nalus.usoud.cz). [40] Komentářová literatura k ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu dokonce dovozuje, že uvedené ustanovení lze aplikovat jen v jednoduchých věcech, v nichž právní úprava při splnění stanovených podmínek v zásadě nepřipouští jiné řešení, než které správní orgán přijal. V jiných věcech, například pokud vydání rozhodnutí závisí na výkladu neurčitých právních pojmů, by rozhodnutí mělo obsahovat odůvodnění vždy, už jen proto, aby nedocházelo k porušování zásady předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, vyjádřené v § 2 odst. 4 správního (viz Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, str. 614).*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48 nebo ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016 - 58).

[26] Právě v nyní projednávaném případě výjimky z odstupových vzdáleností se uplatní hned několik důvodů, pro které je nutno trvat na existenci řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.

[27] Předně je rozhodnutí o výjimce podkladem navazujícího rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a tato skutečnost byla stavebnímu úřadu známa již v době jejího vydávání. Výjimka, resp. řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podle stavebního zákona, je řízením, jehož výsledem je samostatné správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu, které nabývá právní moci, správní orgány jsou takovým rozhodnutím vázány (§ 73 odst. 2 správního řádu) a v rámci řízení o konečném rozhodnutí je správní orgán omezen ve volném hodnocení důkazů (§ 57 odst. 3 správního řádu). Na druhou stranu však toto rozhodnutí nemá přímé účinky, obdobně jako závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS) a není tudíž možné se proti rozhodnutí o výjimce bránit samostatně žalobou podle § 65 s. ř. s., ale teprve proti rozhodnutí v rámci navazujícího řízení. Rozhodnutí o výjimce tedy „zdánlivě“ nezasahuje účastníkům do jejich práv, nelze ovšem pominout skutečnost, že navazující rozhodnutí, jehož je výjimka podkladem, již řeší potenciálně problematické vztahy. Je-li nepřezkoumatelné podkladové rozhodnutí (ať už pro nedostatek důvodů, jako je tomu v nyní projednávané věci, či přímo pro absenci odůvodnění, které se dovolával stěžovatel), zatíží vadou nepřezkoumatelnosti rovněž navazující rozhodnutí, které z něj vychází. Již z tohoto důvodu je žádoucí trvat na existenci odůvodnění.

[28] Ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu nelze aplikovat rovněž proto, že na výjimku není právní nárok. Nejedná se toliko o formální řízení, při kterém správní orgán účastníkům vyhoví za předpokladu, že předloží bezchybnou žádost. Rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona je založeno na užití správního uvážení a je tudíž nezbytné, aby stavební úřad vtělil do textu odůvodnění důvody, pro něž není třeba trvat na obecných požadavcích na výstavbu. Takové odůvodnění tudíž nelze zcela pominout, jak se stěžovatelé domnívají. Totéž vyplývá i ze stěžovateli namítaného závěru č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010, kde je uvedeno: „*Pokud by absence odůvodnění v rozhodnutí měla za následek nepřezkoumatelnost nebo nesrozumitelnost rozhodnutí (například v případě řízení, kde více účastníků uplatňuje rozdílné zájmy, nebo pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe), nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.*“ Platí přitom, že pokud správní orgán vychází z aplikace správního uvážení, neznamená to, že by rozhodnutí neměl odůvodnit, nýbrž právě naopak (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[29] Konečně je na existenci odůvodnění nutné trvat i z důvodu, že žadatelé (stěžovatelé) a účastníci správního řízení (žalobci) v řízení o udělení výjimky z odstupových vzdáleností potenciálně zastávali protichůdné zájmy. Skutečnost, že by vyhovění žádosti mohlo být v rozporu s veřejnými zájmy, či s oprávněnými zájmy dotčených osob, tudíž byla patrná již z podkladů rozhodnutí a v daném případě tak nemohlo být postupováno podle § 68 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016 - 58).

IV.C

[30] Souhlas žalobců, kteří v době vydání rozhodnutí o výjimce zastávali potenciálně protichůdné zájmy ve smyslu § 68 odst. 4 správního řádu, nelze dovodit z jejich prvotního mlčení (tj. z toho, že proti povolení výjimky nebrojili). Předně se zásada *„kdo mlčí, souhlasí“*, ve veřejném právu uplatní pouze restriktivně (musí se jednat o jednoznačný projev vůle k právnímu jednání apod.). Zásady *qui tacet consentire videtur, ubi loqui potuit et debuit* (kdo mlčí, ačkoliv mluvit mohl a měl, souhlasí) se však v nyní projednávané věci nelze dovolávat zvláště s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o výjimce žalobcům nebylo doručováno řádně a žalobci k event. souhlasu ani neměli příležitost.

[31] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, na jedné straně konstatoval, že rozhodnutí o výjimce nemá přímé účinky do práv jednotlivce. Tyto závěry ovšem nemají žádný vliv pro posouzení účastenství, neboť se vztahují pouze k přezkumu správních aktů ve správním soudnictví, který je upraven zcela autonomně. Rozšířený senát dospěl mj. k závěru: *„Účastenství v řízení o povolení výjimky se tak bude řídit uvedeným ustanovením* (§ 27 odst. 2 správního řádu – pozn. NSS)*, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčení až konečným rozhodnutím ve věci.“* Účastenství stěžovatelů tudíž mělo být posuzováno podle § 27 odst. 2 správního řádu, který se užije na řízení o povolení výjimky subsidiárně. Dále budou subsidiárně užita i další ustanovení správního řádu, včetně ustanovení týkajících se právě doručování.

[32] Stavební úřad pochybil, když posoudil účastenství podle § 85 odst. 2 stavebního zákona a doručoval prostřednictvím § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012. Toto pochybení ostatně konstatoval sám žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Postup stavebního úřadu v nyní projednávané věci by byl možný pouze ve vztahu k územnímu řízení (které je zahajováno až návrh na zahájení územního řízení). Subsidiární užití úpravy územního řízení je ovšem vyloučeno. I rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku ve vztahu k výjimce z obecných požadavků na výstavbu hovoří o účastenství podle § 27 správního řádu, nikoli podle § 85 stavebního zákona.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnost osob zúčastněných na řízení nedůvodnou, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji výrokem II. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.

[35] Osoby zúčastněné na řízení nebyly v řízení o jejich kasační stížnosti úspěšné, proto soud ve výroku III. konstatoval, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[36] Žalobcům a žalovanému, kterým by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení výrokem IV. nepřiznal, protože jim v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení žádné náklady nevznikly.

[37] O náhradě nákladů řízení ve vztahu ke kasační stížnosti žalovaného rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. výrokem V., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno.

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

V Brně 21. prosince 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu