

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **A. Č.,** zastoupený Mgr. Jiřím Drvotou, advokátem se sídlem Karla IV. 93/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. F. Š., II) Ing. Z. Š.,** oba zastoupeni JUDr. Ladislavem Dusilem, advokátem se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, **III) E.ON Česká republika, s. r. o.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **IV) Česká telekomunikační infrastruktura, a. s.**, se sídlem Olšanská 2681/6, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2016, č. j. KUJCK 101875/2016, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2017, č. j. 51 A 48/2016 - 77,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2017, č. j. 51 A 48/2016 - 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Sousedé žalobce [osoby zúčastněné na řízení I) a II)] podali žádost o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, aby mohli umístit stavbu garáže ve vzdálenosti 0,79 metru od pozemku žalobce. Stavební úřad České Budějovice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 16. 10. 2015, sp. zn. SU/5380/2015 Da (dále jen „rozhodnutí o výjimce“) výjimku povolil. Ve společném stavebním a územním řízení stavební úřad dne 29. 2. 2016, sp. zn. SU/4942/2015 Da (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) rozhodl o umístění garáže na pozemku par. č. X v katastrálním území X a také o stavebním povolení pro tuto stavbu. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal

odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou, které Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí o výjimce považoval za subsumovaný správní akt, kterým se může správní soud zabývat až v návaznosti na přezkum finálního aktu. Jelikož napadené rozhodnutí tímto finálním aktem bylo, zaměřil se krajský soud na rozhodnutí o výjimce, které shledal nepřezkoumatelným, neboť stavební úřad neuvedl zdůvodnění jednotlivých kritérií nezbytných pro udělení výjimky ani nevysvětlil, proč musí být stavba sousedů umístěna v takové blízkosti žalobcova pozemku, resp. proč není třeba dodržet předepsané minimum 2 metrů od společné hranice, a má dojít ke snížení odstupové vzdálenosti na 0,79 metru. Stavební úřad tedy neuvedl důvody, které by vysvětlovaly odchylný postup od obecných požadavků na výstavbu. Tyto nedostatky pak byly přeneseny do prvostupňového i napadeného rozhodnutí. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce přihlédl krajský soud *ex officio*, neboť bránila posouzení důvodnosti žalobních námitek, což je vadou, která mohla mít vliv na zákonnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí.

[3] I přes nepřezkoumatelnost rozhodnutí o výjimce se krajský soud zabýval oddělitelnými námitkami. Shledal, že se správní orgány nevypořádaly s požadavky dle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecný požadavcích na využívání území“), které je třeba posuzovat při stanovení odstupové vzdálenosti. V rozhodnutích proto absentuje posouzení urbanistických a architektonických požadavků povolované stavby v návaznosti na okolní zástavbu (proč je nezbytné umístit stavbu k okraji pozemku, když dle údajů v katastru nemovitostí jsou okolní stavby umisťovány do středu pozemků) a vypořádání námitek žalobce ve vztahu k vlivu stavby na okolí (oslunění, proudění vzduchu, zvýšení vlhkosti, ochrana povrchových a podzemních vod) a její obtížné údržby.

[4] Krajský soud shledal také pochybení v postupu doručování žalobci. Správním orgánům mělo být z úřední činnosti (na základě dříve proběhlého řízení týkajícího se jiné stavby na pozemku sousedů žalobce) známo, že žalobce jako svou doručovací adresu označil *poste restante* Č. B. 7. Postup stavebního úřadu, který nejdříve doručoval na adresu trvalého pobytu a poté již pouze veřejnou vyhláškou, byl nesprávný, neboť žalobce nebyl osobou neznámou či osobou, které se nedaří doručovat. Doručovací adresa sdělená v dřívějším řízení se mohla uplatnit i v řízeních budoucích. Stavební úřad měl tuto skutečnost minimálně zohlednit a pokusit se zkontaktovat žalobce na této adrese. Doručování *poste restante* se však nemohlo uplatnit u rozhodnutí doručovaných do vlastních rukou, neboť tam je postup striktně upraven zákonem. Prvostupňové rozhodnutí stavební úřad nejprve doručoval podle zákona veřejnou vyhláškou, avšak po údajné ústní konfrontaci žalobce, o které není ve správním spise žádný záznam, rozhodnutí doručil také *poste restante*. Následně správní orgány (bez opory v právní normě) posoudily plynutí odvolací lhůty nikoliv od okamžiku doručení veřejnou vyhláškou, nýbrž od pozdějšího doručení *poste restante*. Uvedený postup považoval krajský soud za chybný, avšak akceptovatelný, neboť to bylo ve prospěch žalobce. Pro další řízení zavázal správní orgány, aby respektovaly výslovnou volbu žalobce ohledně jeho doručovací adresy.

II. Kasační stížnost žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné právní posouzení krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[6] Stěžovatel považuje závěr krajského soudu o chybném doručování žalobci za nesprávný. Nelze dovozovat, že by stavebnímu úřadu byla doručovací adresa *poste restante* známa z dřívějšího řízení vedeného v letech 2007 a 2008, neboť se jedná o velký časový odstup a žalobce ani neprokázal, že by doručovací adresu sdělil i pro budoucí řízení. Stavební úřad proto nepochybil, když od počátku doručoval veřejnou vyhláškou, protože žalobce byl osobou, které se prokazatelně nedařilo doručovat na adresu uvedenou v informačním systému evidence obyvatel. Stěžovatel dále uvádí, že *poste restante* nelze doručovat písemnosti určené do vlastních rukou, ale ani některé další písemnosti v rámci územního a stavebního řízení, neboť z důvodu zásady koncentrace je nezbytné vykázat jejich doručení (tedy se neuplatní závěry z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 102/2013). Napadené rozhodnutí bylo, i přes sdělenou doručovací adresu v průběhu řízení, řádně zasláno veřejnou vyhláškou, neboť bylo zapotřebí písemného dokladu stvrzujícího doručení.

[7] Stěžovatel také namítá, že žalobce mohl proti rozhodnutí o výjimce podat odvolání, avšak neučinil tak, tudíž nevyužil dostupný opravný prostředek a rozhodnutí nabylo právní moci. Proti rozhodnutí o výjimce brojil poprvé v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a své námitky dostatečně konkretizoval až v žalobě, což stěžovatel považuje za nepřípustné. Krajský soud pochybil, když spolu s prvostupňovým a napadeným rozhodnutím přezkoumal též rozhodnutí o výjimce dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce se nemohl účinně domáhat soudního přezkumu, jestliže se předcházejících správních řízení (zejména řízení o výjimce) aktivně neúčastnil, resp. nemůže věcně rozšiřovat námitky proti stavbě, které měl uplatnit včas, až v žalobě. Stěžovateli je známa judikatura Nejvyššího správního soudu, která rozhodnutí o výjimce považuje za subsumovaný správní akt samostatně nepřezkoumatelný ve správním soudnictví. Poukazuje ale na skutečnost, že na rozdíl od závazného stanoviska dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, proti kterému je procesní obrana možná až v rámci odvolání proti navazujícímu rozhodnutí, je o výjimce vedeno správní řízení, které vyústí ve vydání rozhodnutí, které lze samostatně napadnout odvoláním. Ačkoli se krajský soud do přezkumu zákonnosti rozhodnutí o výjimce pouštět neměl, stěžovatel dodal, že nesouhlasí se závěrem o jeho nepřezkoumatelnosti. Stavební úřad při projednání žádosti o výjimku dospěl k závěru, že snížením vzdálenosti garáže od sousedního pozemku bude i nadále dosaženo účelu sledovaného vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území. Podrobnější odůvodnění nebylo dle § 68 odst. 4 správního řádu zapotřebí, neboť v řízení absentovaly námitky dalších účastníků řízení. Krajský soud při hodnocení nevzal v úvahu umístění stávajících staveb na pozemku sousedů žalobce, naopak přisvědčil žalobci, že umístění garáže k okraji pozemku je v dané lokalitě neobvyklé.

[8] Na závěr stěžovatel uvádí, že pokud krajský soud považoval rozhodnutí o výjimce za nepřezkoumatelné, měl jej také zrušit, jinak zde nadále existuje pravomocné rozhodnutí, které musí správní orgány respektovat. Rozhodnutí totiž nelze zrušit prostředky dle

správního řádu, neboť nelze zahájit přezkumné řízení, nejsou splněny podmínky obnovy řízení, ani nelze vydat nové rozhodnutí, protože se nejedná o žádný z případů dle § 101 správního řádu.

[9] Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že napadený rozsudek netrpí žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, které krajský soud vedly ke zrušení správních rozhodnutí, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval postupem správních orgánů při doručování. Ze správního spisu plynou následující skutečnosti. Oznámení zahájení řízení o povolení výjimky bylo žalobci neúspěšně zasláno na adresu trvalého bydliště, zásilka se vrátila zpět. Stavební úřad poté oznámení doručoval prostřednictvím veřejné vyhlášky. Oznámení vyvěsil dne 14. 9. 2015 a sejmul dne 30. 9. 2015 (účinky doručení tedy nastaly v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu 15. dnem po vyvěšení, tj. 29. 9. 2015). E-mailem ze dne 20. 10. 2015 zjišťoval (na základě informací sousedů), zda žalobce nebyl omezen ve svéprávnosti, neboť měl údajně pobývat v psychiatrické léčebně, což se však nepotvrdilo. Rozhodnutí o výjimce úřad doručoval již rovnou veřejnou vyhláškou vyvěšením dne 20. 10. 2015 (s účinky doručení dne 4. 11. 2015). Veřejnou vyhláškou doručoval i oznámení o zahájení společného územního a stavebního řízení (vyvěsil dne 30. 11. 2015, doručeno dne 15. 12. 2015) a prvostupňové rozhodnutí (vyvěsil dne 11. 3. 2016, doručeno dne 26. 3. 2016). Ve stanovisku k odvolání ze dne 25. 5. 2016 stavební úřad uvedl, že po vydání prvostupňového rozhodnutí se žalobce osobně dostavil a sdělil doručovací adresu *poste restante*. Stavební úřad poté rozhodnutí zaslal na tuto adresu. Žalobce si zásilku převzal dne 4. 4. 2016. Napadené rozhodnutí stěžovatel žalobci zaslal jak veřejnou vyhláškou (vyvěsil dne 22. 7. 2016, doručeno dne 6. 8. 2016), tak na adresu *poste restante* (převzato žalobcem dne 26. 7. 2016).

[14] Krajský soud závěr o chybném doručování postavil na úvaze, že správní orgány byly obeznámeny s doručovací adresou žalobce *poste restante*, neboť se lze domnívat, že tuto doručovací adresu znaly ze své dřívější úřední činnosti, přesněji z řízení vedeného pod sp. zn. SU/16889/2007 Ni. Výkladem skutečností známých z úřední činnosti se judikatura vrcholných soudů již zabývala ve vztahu ke skutečnostem známým soudu z jeho činnosti. Skutečnosti úředně známé jsou takové skutečnosti, ohledně nichž získal soud poznatky svou vlastní úřední činností. Taková skutečnost pak musí být známa z téže úřední činnosti všech rozhodujících soudců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1885/2008). Uvedené judikaturní závěry potvrzuje i odborná literatura, která za skutečnosti známé z úřední činnosti považuje takové skutečnosti „*jejichž znalost soud získal v rámci své vlastní rozhodovací nebo jiné úřední činnosti, kupř. z jiné věci, kterou již mezi stranami rozhodoval. V literatuře se správně odmítá jako příliš široké takové pojetí, které za skutečnosti soudu známé z jeho činnosti považuje skutečnosti, které lze zjistit ze spisů vedených u téhož soudu. Pokud by tomu tak mělo být, mohlo by to znamenat, že důkazu by nevyžadovala skutečnost, která už byla někdy soudem zjištěna a je zaznamenána v nějakém existujícím spisu. Proto se zdůrazňuje, že zásadně o skutečnost soudu známou soudu z jeho úřední činnosti by mělo jít tehdy, je-li konkrétnímu soudci známa z jeho vlastní úřední činnosti, bez toho, že by musel nejprve nahlédnout do určitých dokumentů*“ (viz Lavický Petr, *Negativní vymezení předmětu dokazování*, In: Lavický, P.; a kol. *Občanský soudní řád. Zákon o rozhodování některých kompetenčních spor*, Praha: Wolters Kluwer, 2016, dostupný v systému ASPI). Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout též na aplikaci práva orgány veřejné správy (k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 59).

[15] Na podkladě uvedeného nelze správním orgánům vytýkat neznalost doručovací adresy žalobce *poste restante* z úřední činnosti. Správní řízení, ze kterého měly vědomost o doručovací adrese získat [jelikož účastníky byly kromě žalobce také osoby zúčastněné na řízení I) a II), ale odvolací řízení vedly odlišné úřední osoby], se konalo v průběhu let 2007 a 2008, tedy s velkým časovým odstupem oproti posuzovanému řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud (v návaznosti na výše uvedené) konstatuje, že za skutečnosti známé z úřední činnosti nelze považovat jakékoliv informace, které se správní orgán v průběhu let dozví. Musí se jednat o takové skutečnosti, které jsou správnímu orgánu bez větších pochybností známy z jeho činnosti, například pro svou opakovanost. V rámci doručování to může být vědomost o doručovací adrese osoby, která na úřadě vede opakovaně v kratším časovém úseku několik řízení (nikoliv však osoba, která kdysi byla účastníkem jednoho řízení). Žalobce sice mohl doručovací adresu v minulosti sdělit i pro řízení, která mohla být u téhož orgánu zahájena teprve v budoucnu dle § 19 odst. 3 správního řádu, avšak z obsahu správního spisu nelze takovou skutečnost dovodit a žalobce ji ostatně ani netvrdí (v žalobě sice uvedl, že má problémy s doručováním, nicméně skutečnost, že doručovací adresu *poste restante* v minulém řízení sdělil i do budoucna, netvrdil).

[16] Stavebnímu úřadu tedy nemusela být známa doručovací adresa žalobce z úřední činnosti ani nebylo zjištěno, že žalobce svou doručovací adresu sdělil v minulosti i pro budoucí řízení, a proto úřad postupoval správně, když nejprve doručoval na adresu trvalého bydliště (srov. § 20 odst. 1 správního řádu). Po neúspěšném zaslání na tuto adresu musel přistoupit k doručování veřejnou vyhláškou dle § 25 odst. 1 správního řádu, neboť neměl vědomost o žádné jiné adrese žalobce (přestože se na základě sdělení sousedů pokoušel zjistit, zda není na léčení), a tudíž nemohl jiným způsobem písemnost doručit.

Žalobce byl za těchto okolností osobou, které se prokazatelně nedaří doručovat. Rozhodnutí o výjimce i prvostupňové rozhodnutí tak bylo žalobci správně doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky, přestože se o nich nemusel dozvědět. Dle tvrzení stavebního úřadu, o kterém však není ve správním spise záznam, měl žalobce (po vyvěšení prvostupňového rozhodnutí na úřední desce) osobně navštívit sídlo úřadu a sdělit doručovací adresu *poste restante*. Ačkoliv chybí písemný záznam, lze usuzovat, že k návštěvě žalobce skutečně došlo, neboť stavební úřad následně zaslal rozhodnutí na sdělenou adresu, doručovací adresa žalobce tak teprve tehdy byla řádně oznámena. V souvislosti s tím, co bylo uvedeno výše, nelze správním orgánům vytýkat nesprávné doručování písemností žalobci. Za chybný by naopak bylo možné považovat takový postup, kdy by automaticky bylo doručováno na adresu (*poste restante*) sdělenou před sedmi či osmi lety v jiném řízení, neboť bez ověření, že žalobce ještě stále takovou službu využívá, by to pro něj mohlo být nevýhodné.

[17] K povaze doručování *poste restante* se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 8. 12. 2011, č. j. 5 As 87/2011 – 53, kde uvedl: „*Doručování písemnosti s dodatkem poste restante znamená, že zásilka nebude doručována na adresátovu adresu, zůstane na cílové poště, kde si ji adresát po předložení dokladu totožnosti vyzvedne. Tento způsob doručování se uplatní zpravidla tehdy, pokud adresát písemnosti předem ví, že mu má v určitou dobu být doručena určitá písemnost na určitou poštu, přitom si z určitého důvodu např. nepřeje, aby písemnost byla doručována do jeho bydliště. V případě doručování správních rozhodnutí, je způsob doručení striktně stanoven zákonem a nepřichází v úvahu doručování poste restante, neboť správní řád jednoznačně stanoví způsob doručování rozhodnutí do vlastních rukou*.“ U jiných typů písemností, které se fyzickým osobám nedoručují do vlastních rukou, nebo jejichž převzetí nemusí být příjemcem potvrzeno (srov. § 20 odst. 2 a 3 správního řádu), lze *poste restante* doručovat, pokud si adresát zvolí tuto doručovací adresu a dle § 19 odst. 3 správního řádu není tento způsob zákonem nebo povahou věci vyloučen.

[18] Žalobce doručovací adresu *poste restante* sdělil až po vydání a doručení prvostupňového rozhodnutí. Poté mu již bylo doručováno pouze napadené rozhodnutí, které je určené do vlastních rukou a žalobcem zvolený způsob doručení se neuplatní. Nejvyšší správní soud se proto blíže nezabýval námitkou stěžovatele týkající se vyloučení doručování dalších písemností *poste restante* v územním či stavebním řízení z důvodu zásady koncentrace, a pouze ve stručnosti odkazuje na závěry uvedené v odstavci [17], ze kterých plyne, že písemnosti *poste restante* zasílat lze, nebrání-li tomuto postupu zákon či povaha věci. Odkaz krajského soudu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 102/2013 – 17, proti kterému stěžovatel brojí, se posuzované věci týká, nicméně z tohoto usnesení lze pouze obecně dovozovat, že některé písemnosti *poste restante* zasílat lze, a je pak na odpovědnosti dané osoby, zda si zásilky bude řádně přebírat. Správní orgány při doručování nepochybily a řádně písemnosti doručovaly veřejnou vyhláškou. Pokud nad rámec zákonného způsobu doručovaly také na adresu *poste restante*, nelze jim tento postup vytknout, neboť je ve prospěch žalobce, avšak nabytí právní moci a běh lhůt se může odvíjet pouze od zákonného způsobu doručení.

[19] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval opodstatněností přezkumu rozhodnutí o výjimce krajským soudem. Dle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze „[v]*ýjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně 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." Dle § 169 odst. 5 stavebního zákona se o výjimce vede samostatné řízení, nebo může být projednání spojeno s územním, stavebním či jiným řízením. Povahou rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS, ve kterém uvedl: „*I. 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. II. 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.*"

[20] Pro blízkou povahu a podobnou procesní úpravu lze rozhodnutí o výjimce připodobnit k lékařskému posudku. Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, konstatoval: „*Lékařský posudek tak podléhá přezkumu v dalších dvou instancích, v nichž lze napravovat jak formální, tak materiální vady posudku. Pro řízení před správním orgánem se použije správní řád. Jestliže rozšířený senát shora uzavřel, že posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče není úkonem, jenž by přímo konstituoval práva nebo povinnosti ani zaměstnance, ani zaměstnavatele, pak tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí v procesu správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonu nemůže ničeho změnit. Není to ovšem zcela ojedinělý případ, kdy se pro určitý postup volí procesní pravidla obvykle užívaná pro rozhodování o právech a povinnostech, přestože o takovou situaci fakticky nejde.* (podtrženo Nejvyšší správním soudem) *Formální užití procesních pravidel ovšem z určitého úkonu rozhodnutí v definici § 65 odst. 1 s. ř. s. učinit nemůže.*" Obdobně o výjimce se vede správní řízení, které je zakončeno rozhodnutím, jež vykazuje formální znaky dle § 68 správního řádu, avšak v materiálním smyslu se nejedná o rozhodnutí dle § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. (srov. odst. 31 již citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011 – 66). Účastníci řízení o výjimce mohou proti prvotnímu rozhodnutí podat odvolání, neboť to zákon nevylučuje (§ 81 odst. 1 správního řádu). Byť tento typ rozhodnutí sám o sobě nezasahuje do práv a povinností právnických či fyzických osob a soudního přezkumu lze dosáhnout pouze v návaznosti na vydání navazujícího aktu, má dotčená osoba k dispozici řádný opravný prostředek, pokud nesouhlasí s posouzením výjimky.

[21] Dle § 68 písm. a) s. ř. s. nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, je žaloba nepřípustná. Podmínku vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení, které jsou pro současný koncept správního soudnictví zásadní. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky

nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, publ. pod. č. 672/2005 Sb. NSS). Povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky má přitom i ten účastník správního řízení (žalobce), jemuž příslušné rozhodnutí nebylo doručeno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77, publ. pod č. 64/2004 Sb. NSS).

[22] V posuzovaném případě stavební úřad vydal rozhodnutí o výjimce, které žalobci (z pohledu dodržení zákonných podmínek) účinně doručil. V rozhodnutí účastníky řízení řádně poučil o možnosti podat do 15 dnů odvolání. Žalobce podal odvolání až proti prvostupňovému rozhodnutí, a nikoliv proti rozhodnutí o výjimce, tudíž nevyčerpal řádný opravný prostředek, který měl podle správního práva procesního k dispozici. Jelikož řádný opravný prostředek nevyčerpal, krajský soud pochybil, když se zabýval zákonností (přezkoumatelností) rozhodnutí o výjimce. Předmět soudního přezkumu se měl omezit na vypořádání námitek žalobce, které se týkaly umístění stavby garáže v území a jejího stavebního provedení (tedy námitek uplatnitelných v rámci stavebního a územního řízení dle § 89 a § 114 stavebního zákona) s výjimkou vzdálenosti stavby od pozemku žalobce, neboť tato problematika byla řešena samostatným podkladovým rozhodnutím a z důvodu nepodání řádného opravného prostředku byly takové námitky nepřípustné. Stěžejní úvahy o nepřezkoumatelnosti podkladového rozhodnutí, na nichž krajský soud postavil zrušující výrok, tudíž nemohou obstát, a tak je třeba napadený rozsudek zrušit. V dalším řízení bude úkolem krajského soudu odlišit námitky žalobce, které směřovaly výlučně proti rozhodnutí o výjimce a jsou nepřípustné, od námitek, které se týkaly obecného umístění stavby v území či stavebního provedení, jež bude třeba řádně vypořádat.

[23] Na závěr se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou opomenutí osoby zúčastněné na řízení. Institut osoby zúčastněné na řízení je upraven v § 34 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*.“ K získání procesního postavení osoby zúčastněné na řízení je třeba splnění dvou podmínek. První je naplnění materiální stránky, musí jít o osoby přímo dotčené na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li samy účastníky soudního řízení. Druhým předpokladem je naplnění formální stránky, tj. osoba musí výslovně oznámit, že bude v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54, nebo ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190).

[24] Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. I přes navrhovatelovu povinnost předpokládá § 34 odst. 2 s. ř. s. aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68). Potenciální osoba zúčastněná na řízení je soudem vyzvána k tomu, aby ve lhůtě oznámila, zda do řízení vstupuje (tj. vyzvána ke splnění formální podmínky). Jestliže krajský soud nevyrozumí o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval materiální podmínku pro přiznání postavení osoby

zúčastněné na řízení, zatíží řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 74/2013 - 48). Tuto vadu zkoumá Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68). Vada, k níž musí Nejvyšší správní soud s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti (tj. i pokud by nebyla namítána), obvykle vede ke zrušení rozhodnutí správního soudu. Takto postupoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015 - 26. Výjimečně tato vada řízení nemusí vést ke zrušení rozhodnutí, a to tehdy, je-li z okolností věci patrné, že vada nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. To vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, či ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Azs 343/2016 – 44. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podmínkou nezrušení rozsudku krajského soudu v takovém případě je, že výsledek řízení by i za absence procesní vady byl stejný.

[25] Krajský soud potencionální osoby zúčastněné na řízení řádně vyzval, zda chtějí uplatňovat svá práva v řízení. V seznamu adresátů výzvy chybí osoba pana P. U. (spoluvlastník pozemku, který sousedí s pozemkem osob zúčastněných na řízení I) a II), který byl účastníkem posuzovaného správního řízení a výslovně byl zmíněn i v napadeném rozhodnutí. Obdobně chybí jakýkoliv doklad potvrzující doručení výzvy tomuto účastníkovi správního řízení (viz č. l. 41 spisu krajského soudu). Nejvyšší správní soud tuto vadu, při zvážení konkrétních skutkových a právních okolností případu, považuje za natolik zásadní, aby společně s výše uvedenými důvody vedla ke zrušení napadeného rozsudku. V této věci totiž nelze předjímat, že by výsledek řízení byl stejný i v případě účasti další osoby zúčastněné na řízení, neboť stavební i územní řízení se vyznačují mnohostí zájmů účastníků a velkým počtem variant jejich vzájemných interakcí.

[26] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud označil žalobní body navazující na výhrady vůči pravomocně udělené výjimce za neprojednatelné pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení o udělení výjimky, je nadbytečné zabývat se otázkou, zda mohl a měl krajský soud zrušit spolu s napadeným prvostupňovým rozhodnutím i rozhodnutí o výjimce.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. prosince 2017

JUDr. Karel Šimka

předseda senátu