



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. JUDr. Dagmar Kláskovou, advokátkou se sídlem U Soudu 388, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: 1) Ing. M. Ch., 2) JUDr. J. H., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 10. 2013, č. j. 30 A 110/2012 - 49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 17. 9. 2012, č. j. 12272/UP/2012/Bo, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 21. 5. 2012, č. j. MMHK/069455/2012, jímž tento stavební úřad zamítl žádost žalobce o povolení výjimky z ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů. Žádost se týkala odstavných a parkovacích stání a žalobce ji podal

v souvislosti s projektem půdní vestavby domu č. p. 112 v Hradci Králové, na pozemku st. p. č. 118/1 v k. ú. Kukleny.

Žalobce napadl dne 25. 10. 2012 rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji usnesením ze dne 22. 10. 2013, č. j. 30 A 110/2012 - 49, odmítl, přičemž své rozhodnutí zdůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud se v první řadě zabýval otázkou, zda mu podle soudního řádu správního přísluší věcně se zabývat předmětnou žalobou, a to s ohledem na skutečnost, že jí bylo napadeno rozhodnutí o nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, které je podle judikatury Nejvyššího správního soudu vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud odkázal v této souvislosti na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, publikovaný pod č. 2908/2013 Sb. NSS.

Ve shodě s uvedeným rozsudkem krajský soud konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí nevyvolává žádné bezprostřední právní účinky na práva jakýchkoli osob a jde pouze o jeden z podkladů pro následná řízení o povolení žalobcem zamýšlené stavby. Ani v případě kladného rozhodnutí o dané žádosti o povolení výjimky by nemohlo být se zamýšlenou stavbou bez dalšího započato a obdobně ani záporné rozhodnutí o této žádosti ještě neznamená zamítnutí celé stavby. K tomu může dojít pouze v povolovacím řízení, ať již územním nebo stavebním. I když nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce, lze zcela jistě brojit proti jeho důsledkům, např. proti vydání či naopak nevydání povolení dané stavby. Samotné rozhodnutí o výjimce tedy není podle krajského soudu bez dalšího způsobilé zasáhnout práva účastníků řízení, neboť jde pouze o rozhodnutí, které se vydává v souvislosti s územním, stavebním nebo jiným řízením vedeným podle stavebního zákona, a teprve výsledek tohoto řízení je skutečně způsobilý zkrácení práv účastníků řízení. Posouzení splnění technických požadavků na stavby, jakož i případné rozhodnutí o výjimkách z těchto požadavků, tak není vyloučeno ze soudního přezkumu, jehož lze dosáhnout v rámci přezkoumání finálního rozhodnutí o věci samé. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není správním rozhodnutím v materiálním smyslu, tj. samostatně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby. Z tohoto důvodu krajský soud žalobu jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Stěžovatel uváděl, že k povolení zamýšlené půdní vestavby mohl dospět dvojnásobným způsobem, a to buďto tím, že v předstihu podá žádost o povolení předmětné výjimky, nebo tak, že tuto žádost spojí až se samotnou žádostí o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Výhodou první varianty je to, že k samotné žádosti o povolení výjimky není třeba zpracovávat projektovou dokumentaci, na níž by bylo třeba v daném případě vynaložit částku 100 000 – 200 000 Kč, která by se v případě postupu podle druhé varianty a nepovolení výjimky stala zmařenou investicí. Závěry krajského soudu vedou k tomu, že bez vynaložení uvedené částky se stěžovatel nemá možnost domoci soudního přezkoumání rozhodnutí správních orgánů. Tento závěr považuje stěžovatel za rozporný se zaručeným právem na soudní ochranu.

Pokud by byl správný závěr krajského soudu, že rozhodnutí o výjimce lze přezkoumávat až v rámci přezkoumání územního rozhodnutí či stavebního povolení, pak v podstatě celé

pokračování

dosavadní čtyřleté řízení bylo pouze zbytečným zdržením věci. V takovém případě není důvod k tomu, aby správní orgány vydávaly předběžná rozhodnutí o posouzení výjimky z technických požadavků na výstavbu, pokud následně jsou tato rozhodnutí vyloučena ze soudního přezkumu. Na druhé straně opačný přístup jde zcela proti smyslu správního řádu, a to mj. z hlediska šetření práv účastníka řízení a eliminace zbytečných nákladů.

Formalistický výklad zákona ze strany krajského soudu, který toliko převzal závěr ze zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, porušuje základní právo stěžovatele na soudní ochranu, neboť vyžaduje vynaložení zbytečných nákladů na zpracování projektové dokumentace k tomu, aby se soud věcně zabýval přezkoumáním závěrů správního orgánu, přičemž je zřejmé, že stejného účelu lze dosáhnout i bez vynaložení těchto nákladů.

Stěžovatel je tedy toho názoru, že pokud správní orgán samostatně rozhodl o splnění technických požadavků na výstavbu a vydal ve věci rozhodnutí se všemi náležitostmi dle správního řádu, včetně možnosti podání opravných prostředků, pak by tato rozhodnutí neměla být bez dalšího vyloučena ze soudního přezkoumání, zvláště když tímto postupem bude nejlépe naplněn obsah a smysl správního řízení a rozhodování, pokud jde o ochranu práv účastníka správního řízení a následnou možnost soudní ochrany.

S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že nevyužije svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že krajský soud při posouzení podmínek řízení v této věci nepochybil, když postupoval v souladu se zmiňovaným rozsudkem ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, publikovaným pod č. 2908/2013 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, stejně jako řada předcházejících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zabýval shodnou otázkou, tedy soudním přezkoumáním rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu [tj. z obecných požadavků na využívání území, technických požadavků na stavby a obecných technických požadavků na bezbariérové užívání staveb stanovených prováděcími právními předpisy – viz § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“)], přičemž konstatoval:

„Dodržení obecných požadavků na výstavbu je zásadním kritériem pro rozhodování příslušných orgánů v jednotlivých řízeních a jiných postupech podle stavebního zákona. Z pohledu legislativně technického není možné ani žádoucí upravovat veškeré požadavky na využívání území, či technické požadavky na stavby, včetně požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání staveb přímo ve stavebním zákoně V ustanovení § 169 stavebního zákona je proto všem aktérům procesu výstavby uložena všeobecná povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu, které jsou blíže konkretizovány prováděcími předpisy (srov. zejména § 53 odst. 4 písm. c), § 68 odst. 1 písm. c), § 90 písm. c), §§ 107, 111, 117 odst. 3, §122 odst. 3 a § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném za posuzované období).

Výjimku z této povinnosti lze udělit pouze tehdy, předvídá-li tuto možnost ustanovení prováděcího právního předpisu (...), a to za podmínky, že tím nebude obrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a že takovým řešením bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Důležitou podmínkou je souhlas dotčeného orgánu, pokud se výjimka či odchýlné řešení jím chráněných zájmů dotýká.

Orgánem příslušným k rozhodování o výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního, resp. regulačního plánu je příslušný pořizovatel [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]; jde-li však o výjimku z obecných požadavků na využívání území při stanovení požadavků na vymezení pozemků a umístění staveb na nich, rozhoduje o výjimce stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci (§§ 13, 15 a 16 stavebního zákona). Stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci rozhoduje rovněž o výjimce z technických požadavků na stavby a technických požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání stavby. Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že s účinností od 1. 1. 2013 bylo zákonem č. 350/2012 Sb., upuštěno od zákazu povolit výjimky v případech, kdy je vydáván územní souhlas. Příslušným rozhodnout o případné výjimce tak bude stavební úřad, který je příslušný k vydání územního souhlasu.

Rozhodnutí o výjimce jsou vydávána buď v rámci samostatného správního řízení, nebo může být řízení o výjimce spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením, vedeným podle stavebního zákona. Nemusí však být ukončeno společným správním aktem (§ 169 odst. 5 stavebního zákona).

Ve správním soudnictví jsou soudnímu přezkoumání podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení obsahuje generální klausuli - obecnou garanci přístupu k soudu vyjádřenou v první části ustanovení formulací „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí“. Současně však v druhé části tohoto ustanovení „nestanoví-li zákon jinak“ se ponechává uskutečnění této garance v konkrétních případech na úvaze zákonodárce. Jak vyplývá z výše uvedené ústavní konstrukce, zákonodárce může v rámci konkrétního zákona dále upravit zda, kdy a jak přezkoumávat. Nadto „zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod.“ (srov. náleží pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.)

Výjimky ze soudního přezkumu mají být vykládány zužujícím způsobem, přičemž v pochybnostech má být přezkum umožněn. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výlučka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“ Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. náleží ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

pokračování

Ve smyslu ustanovení § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími [§ 70 písm. a) s. ř. s.], a úkony předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.].

Rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, ať už je vydáváno samostatně či ve spojení s jiným stavebním řízením, nemá charakter rozhodnutí předběžného ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., neboť (...) nesplňuje časovou podmínku, vytyčenou rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. 2 Afs 186/2006 – 54. Rozhodnutí o výjimce totiž nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující.

Výše uvedený dílčí závěr ovšem k vyřešení otázky samostatného soudního přezkumu posuzovaného aktu nepostačuje. Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce navazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.

V převážné většině případů však bude na rozhodnutí ve věci výjimky navažovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu. V situacích předvídaných v § 169 odst. 3 stavebního zákona, tedy když výjimku z obecných požadavků na využívání území uděluje pořizovatel pro účely územního nebo regulačního plánu, bude na takové rozhodnutí navažovat právě regulační či územní plán.

Rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení, tedy rozhodnutí ve věci samé jsou pak nepochybně rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudnímu přezkumu je podroben i územní či regulační plán, a to prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.) Soudnímu přezkumu jsou podrobeny také souhlasy, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k obléžení či oznámení (zejména souhlasy vydávané dle § 96, § 106, § 122, § 127 stavebního zákona). Jakkoliv jsou totiž takové souhlasy z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť zakládají žadateli práva (např. práve právo provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět, stavební zákon u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení a tedy ani vydání správního rozhodnutí. V souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. 2 As 86/2010 - 76, se tak pro nedostatek předepsané formy nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní přezkum je však zajištěn prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).

Rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. 2 As 75/2009 - 113). Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.

Rozšířený senát si je vědom rozdílů mezi úpravou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu a rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu)

dle § 169 stavebního zákona. Skutečnost, že o výjimce se na rozdíl od závazných stanovisek může vést samostatné správní řízení, které vyústí ve vydání formálního rozhodnutí se všemi náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu, však ničeho nemění na tom, že z materiálního hlediska jde v převážné většině případů o podkladové rozhodnutí, které je přezkoumatelné soudem až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, nikoli o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven zcela autonomně a právní úprava obsažená v § 169 stavebního zákona se týká výlučně postupu uvnitř tohoto řízení. Na případné účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nemají proto tyto závěry žádný vliv. Účastenství v řízení o povolení výjimky se tak bude řídit uvedeným ustanovením, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci.

Tento závěr podporuje samotné znění § 169 stavebního zákona, které stanoví, že o příslušné výjimce je oprávněn rozhodnout vždy stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Sám stavební zákon tedy předpokládá, že na rozhodnutí o výjimce navazuje další akt stavebního úřadu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení (...).

Rozhodnutí o tom, že (...) byla pro potřebu umístění bytového domu povolena výjimka, která spočívá ve zmenšení odstupové vzdálenosti mezi rodinným domem a zamýšleným bytovým domem, žádným způsobem do práv (...) nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro případný zásah do (...) práv je až umožnění realizace zamýšleného záměru prostřednictvím konečného rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutím o umístění zamýšlené stavby. Teprve na základě tohoto rozhodnutí může být předmět výjimky skutečně realizován či slovy dosavadní judikatury „veden v život“. Z tohoto úhlu pohledu je pak zcela nepodstatné, zda řízení o výjimce probíhá samostatně nebo ve spojení s územním, stavebním či jiným řízením ve věci samé, či že o výjimce rozhoduje stejný orgán jako ve věci samé.

Povolení či nepovolení výjimky (...) tak nemá povahu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., jelikož samo o sobě není zásahem do práv či povinností. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Jakkoli totiž nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, zcela nepochybně lze brojit proti jeho důsledkům v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, v projednávané věci proti vydání rozhodnutí o umístění stavby.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dospěl k následujícím závěrům: „[R]ozhodnutí 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.“

Jak je tedy patrné z citované argumentace, která sama o sobě poskytuje dostatečnou odpověď na většinu kasačních námitek stěžovatele i v nyní posuzované věci, rozšířený senát zdejšího soudu nerozlišil přípustnost samostatných žalob proti rozhodnutím o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podle toho, zda se jedná o žalobu samotného žadatele proti rozhodnutí správního orgánu, jímž jeho žádosti o povolení výjimky nebylo vyhověno, nebo o (v dosavadní soudní praxi častější) případ žaloby jiného účastníka daného správního řízení proti rozhodnutí, jímž žádosti o povolení výjimky vyhověno bylo. Rozšířený senát naopak dovodil samostatnou přezkoumatelnost at' již kladného či záporného rozhodnutí o výjimce pouze v těch případech, kdy k uskutečnění zamýšleného záměru žadatele o výjimku postačuje samotné povolení této výjimky a kdy potom žádný další správní akt, s nímž je jinak rozhodnutí o výjimce

pokračování

společně soudně přezkoumatelné, logicky nemůže následovat. O takový případ se ovšem nejedná, jak vyplývá již ze samotné kasační stížnosti stěžovatele, v nyní posuzované věci.

Právním názorem vyplývajícím z citované argumentace rozšířeného senátu je pátý senát Nejvyššího správního soudu, rozhodující v této věci, vázán (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) a nemůže se od něj sám odchýlit, ledaže by předmětnou právní otázku opětovně předložil k posouzení rozšířenému senátu a vyzval ho, aby své (ovšem teprve půl roku staré) rozhodnutí revidoval. Ani k takovému postupu ovšem neshledal nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu žádný důvod. Naopak je třeba zdůraznit, že závěry rozšířeného senátu neznamenaají odepření ústavního práva na soudní přezkoumání rozhodnutí o výjimce, ale pouze stanovení, v souladu s čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, v jaké fázi řízení a za jakých zákonných podmínek je možné se takového přezkoumání domoci.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že uvedenou judikaturou nutí správní soudy neúspěšného žadatele o povolení výjimky, aby vedl hlavní „povolovací řízení“ a zbytečně tak vynakládal značné částky na projektovou dokumentaci, Nejvyšší správní soud připomíná, že, jak již konstatoval rozšířený senát, ustanovení § 169 odst. 1 stavebního zákona ukládá mj. fyzickým a právnickým osobám, jakož i příslušným orgánům veřejné správy, všeobecnou povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu stanovené prováděcími právními předpisy. Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona potom lze výjimku z obecných požadavků na výstavbu v jednotlivých odůvodněných případech udělit 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 a zároveň řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

Možnost udělení výjimky z povinnosti respektovat obecné požadavky na výstavbu je tedy nejen vázána na řadu podmínek a má být omezena na skutečně důvodné případy, ale především podléhá správnímu uvážení příslušného správního orgánu, tedy na povolení výjimky nemá žadatel právní nárok. To také znamená, že rozhodnutí o výjimce, ať již je následně posuzováno správním soudem společně s rozhodnutím o hlavním předmětu řízení (jako podkladový akt ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.), nebo výjimečně, za již zmíněných okolností, samostatně, podléhá soudnímu přezkoumání pouze v omezeném rozsahu. Jak totiž vyplývá z dikce § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a z ustálené judikatury správních soudů k tomuto ustanovení, samotné správní uvážení přezkoumávají správní soudy pouze z toho hlediska, zda správní orgán nepřekročil meze svého správního uvážení či je nezneužil. Míra volnosti správního orgánu při rozhodování na základě správního uvážení je tedy limitována především zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu. Je-li však rozhodnutí správního orgánu řádně a logicky zdůvodněno, má-li oporu ve spisu a bylo-li přijato v řízení, v němž byla respektována procesní práva jeho účastníků, není správní soud oprávněn nahrazovat úvahu správního orgánu úvahou vlastní a dospět ke zrušení daného rozhodnutí toliko na základě odlišného hodnocení skutečností, jež byly předmětem správního uvážení.

Je tedy na stěžovateli, aby za daných okolností a za situace, kdy příslušný stavební úřad zamítl žádost stěžovatele o povolení výjimky z ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. týkající se odstavných a parkovacích stání a kdy toto rozhodnutí potvrdil rovněž žalovaný jakožto odvolací správní orgán, zhodnotil, zda je ochoten i přesto pokračovat v jednotlivých právních krocích nezbytných k povolení jeho záměru na vybudování půdní vestavby v domě č. p. 112 v Hradci Králové, včetně možnosti následného soudního přezkoumání finálního správního aktu vydaného v dané věci, a to společně s rozhodnutími o výjimce, a samozřejmě při vědomí všech

nezbytných nákladů, které si takové právní kroky i v případě, že nakonec nebudou úspěšné, vyžádají, či zda takové riziko i případných finančních ztrát podstoupit odmítne.

Pouze *obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že je rovněž výhradně na stěžovateli, bude-li chtít dosáhnout soudního přezkoumání rozhodnutí o výjimce, jakou strategii zvolí, aby nezbytné náklady s tím spojené, minimalizoval. Nic například stěžovatele nenutí k tomu, aby žádal o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ve smyslu § 94a stavebního zákona, v aktuálním znění, jak snad naznačuje v kasační stížnosti; může se nejprve omezit na žádost o vydání územní rozhodnutí, přičemž rozhodnutí správních orgánů o této žádosti jsou již samostatně soudně přezkoumatelná a v rámci případné žaloby proti takovým rozhodnutím by byl stěžovatel oprávněn napadnout i podkladová rozhodnutí o nepovolení výjimky. Přitom pro vydání územního rozhodnutí se dle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, v aktuálním znění, ve spojení s § 1a a přílohou č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyžaduje předložení méně podrobné dokumentace, než je projektová dokumentace nezbytná pro vydání stavebního povolení [§ 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, v aktuálním znění, ve spojení s § 2 a přílohou č. 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb.]. Zpracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí si tedy zpravidla vyžádá nižší náklady, než je tomu u projektové dokumentace.

Stěžovatel by měl rovněž zvážit, zda jeho záměr půdní vestavby (tj. změny dokončené stavby) skutečně vyžaduje povolení výjimky z ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, o kterou požádal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž toto ustanovení, podle něhož se odstavná a parkovací stání řeší jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná část stavby, anebo na pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami, pokud tomu nebrání omezení vyplývající ze stanovených ochranných opatření, stanoví již konkrétní způsob provedení odstavných a parkovacích stání. Naproti tomu samotný požadavek na jejich zřízení v určitém počtu vyplývá primárně z § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle něhož se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků této vyhlášky. I z tohoto ustanovení daného prováděcího právního předpisu je možné povolit výjimku (viz § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb.); po danou věc je však zásadní rovněž skutečnost, že podle § 1 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se při rozhodování mj. o nástavbách a stavebních úpravách podle této vyhlášky postupuje, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevyklučují. Posouzení, zda jsou takové důvody dány i v případě záměru stěžovatele, již není otázkou správního uvážení; naopak při splnění dané podmínky, tedy při existenci takových závažných důvodů, jakkoli poměrně obecně definovaných, by měl stěžovatel právní nárok na to, aby se na jeho záměr půdní vestavby § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. nepoužil a v takovém případě by tudíž ani nemusel žádat o výjimku z tohoto ustanovení. Ačkoliv i s touto otázkou se správní orgány v žalobou napadených rozhodnutích vypořádaly, a to s negativním výsledkem pro stěžovatele, muselo by jejich posouzení dané otázky být obsaženo především v jejich konečném rozhodnutí týkajícím se záměru stěžovatele a podléhalo by na základě případné žaloby proti takovému rozhodnutí a následně kasační stížnosti v plném rozsahu kognici správních soudů.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

pokračování

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení neuložil soud žádné povinnosti, za něž by jim příslušela náhrada nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. ledna 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu