



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **P. S.**, zastoupený Mgr. Radkou Prokopcovou, advokátkou, sídlem Bezděkovská 53, Strakonice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** M. S., týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. června 2019 č. j. KUJCK 58602/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. září 2020 č. j. 61 A 1/2019 - 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 24. září 2014 č. j. VÚP 19577/14-KLI-993/10 nařídil Městský úřad Vimperk (dále jen „stavební úřad“) žalobci odstranění pěti změn stavby hospodářského stavení na pozemku parc. č. X v k. ú. S. M., provedených v rozporu se stavebním povolením, a to do 120 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 13. února 2015 č. j. KUJCK 10022/2015/OREG. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 16. března 2016 č. j. 10 A 69/2015-44.

[2] Dne 29. července 2016 požádal žalobce o dodatečné povolení osmi změn stavby. Stavební úřad řízení o této žádosti zastavil usnesením ze dne 2. srpna 2016 č. j. VÚP 16441/16-KLI-993/10 pro zjevnou nepřípustnost žádosti. Toto usnesení však žalovaný rozhodnutím ze dne 14. října 2016 č. j. KUJCK 135156/2016 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, neboť žádost o dodatečné povolení stavby zahrnovala i změny, jichž se netýkalo výše zmíněné rozhodnutí o odstranění změn stavby, což stavební úřad dostatečně nerozlišil. Stavební úřad následně vydal několik dalších rozhodnutí, která žalovaný zrušil z procesních důvodů.

[3] Usnesením ze dne 26. února 2019 č. j. MUVPK-VÚP 6828/19-KLI-993/10 stavební úřad zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby v rozsahu čtyř změn pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobce podal proti tomuto usnesení odvolání, na jehož základě žalovaný v návěti označeným rozhodnutím opravil odkazy na užitá zákonná ustanovení ve výroku usnesení stavebního úřadu a ve zbytku je potvrdil.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud rozsudkem označeným v návěti. Konstatoval, že z § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je zřejmé, že možnost podání žádosti o dodatečné povolení stavby je pojmově navázána na současné vedení řízení o odstranění této stavby a po pravomocném rozhodnutí o odstranění stavby již nelze zahájit řízení o dodatečném povolení stavby. Řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby je v takovém případě třeba zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Není přitom podstatné, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky pro dodatečné povolení stavby. Krajský soud zdůraznil, že stavební úřad žalobce poučil o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby již v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby a následně ho k podání této žádosti opakovaně vyzýval, žalobce se však těmito výzvami neřídil. Žalovanému nelze vytýkat, že v rozhodnutí o odstranění změn stavby neuvedl, proč změny staveb nelze dodatečně povolit. Krajský soud dále konstatoval, že stavební úřad zastával právní názor o zjevné právní nepřípustnosti žádosti o dodatečné povolení změn stavby od samého počátku řízení. Rozdělení řízení do více částí mělo racionální opodstatnění a nijak nezasáhlo do žalobcových práv. Krajský soud nepřisvědčil ani tomu, že by v dané věci bylo možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu. K námitce nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí krajský soud uvedl, že rozhodnutí stavebního úřadu je sice stručné, vyhovuje však požadavkům na rozhodnutí o zastavení řízení pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti. Jednotlivými námitkami žalobce se stavební úřad nemohl zabývat, neboť by tím již věcně posuzoval žádost. Žalovaný se některými těmito námitkami zabýval, toto

pokračování

posouzení však bylo zcela nadbytečné, a nemohla tak být porušena zásada dvojinstančnosti řízení. Krajský soud považoval za zbytečné zabývat se namítanou podjatostí úředních osob stavebního úřadu, neboť ani případná podjatost by nemohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, které krajský soud vyhodnotil jako věcně správné. I další dílčí žalobní námitky vyhodnotil krajský soud jako neopodstatněné a důkazy navržené žalobcem neprovedl pro jejich nadbytečnost.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že v průběhu řízení o odstranění změn stavby nepožádal o jejich dodatečné povolení, neboť zastával názor, že o změnách stavby může být rozhodnuto až v rámci kolaudačního řízení, což považoval za hospodárnější. Tento právní názor neobstál ani před krajským soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění změn stavby, a proto se stěžovatel následně snažil věc řešit žádostí o dodatečné povolení změn stavby. Stěžovatel považuje za problematický právní názor Nejvyššího správního soudu, z něhož vyšel i krajský soud, že po pravomocném rozhodnutí o odstranění stavby nelze vést zcela samostatné řízení o dodatečném povolení stavby a nelze takové řízení zahájit. Tento právní názor totiž pomíjí možnost prolomit překážku věci rozhodnuté, upravenou například v § 101 správního řádu (v tomto směru stěžovatel odkázal na stanovisko veřejného ochránce práv k odstraňování staveb). Stěžovatel dovozuje, že je-li možné podle § 101 písm. b) správního řádu vydat nové rozhodnutí, má-li být vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, musí být možné vydat nové rozhodnutí i o žádosti, která nikdy podána nebyla, případně by bylo možné toto ustanovení využít prostřednictvím analogie. I nevydání nového rozhodnutí například v případě změny okolností může být nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva. Dodatečné povolení změn stavby po právní moci rozhodnutí o odstranění těchto změn nelze paušálně vyloučit. Změny stavby, které je stěžovatel nyní nucen odstranit, nijak nenarušují veřejný zájem ani práva třetích osob, jejich odstranění je tudíž nepřiměřeným zásahem do stěžovatelova vlastnického práva. Za současného stavu lze změny stavby legalizovat jen tak, že je stěžovatel odstraní, zažádá o povolení změny stavby před jejím dokončením a následně změny opět provede, což považuje za absurdní. Na rozdíl od situace, kdy by byla v rámci řízení o odstranění stavby podána žádost o její dodatečné povolení, by nyní nešlo o rozhodování dvakrát o téže věci, neboť žalovaný podmínky pro dodatečné povolení změn stavby dosud neposuzoval, a nehrozí ani opakované podávání žádostí o dodatečné povolení s cílem paralyzovat proces odstranění černé stavby.

[6] Stěžovatel dále namítal, že nebylo možné zastavit řízení pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti. Pravomocné rozhodnutí založené na tomto důvodu bylo vydáno až po 942 dnech od podání žádosti, a to v důsledku „procesního ping-pongu“ mezi správními orgány. Nelze tedy tvrdit, že by nepřípustnost žádosti byla zřejmá na první pohled, jak vyžaduje judikatura. Závěr, že v daném případě již nebylo možné rozhodnout o dodatečném povolení stavby, navíc nevyplývá přímo ze zákona, ale musela ho dovodit judikatura.

[7] Stěžovatel též zopakoval námitku, že rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud by obstál názor stěžovatele, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti, měl se stavební úřad zabývat argumenty stěžovatele. A tím, že žalovaný odůvodnění nepřezkoumatelného prvostupňového rozhodnutí doplnil, porušil zásadu dvojinstančnosti řízení. Nemohly by obstát ani závěr krajského soudu, že případná podjatost úředních osob nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu, ani důvody, pro něž krajský soud odmítl provést důkazy navržené stěžovatelem.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti jen stručně uvedl, že ji považuje za nedůvodnou, a odkázal na své rozhodnutí, vyjádření k žalobě a obsah správního spisu.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) není kasační stížnost přípustná, opírá-li se *o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[11] Stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí žalovaného uplatnil čtyři žalobní body: 1. že nebyla vypořádána námitka podjatosti, 2. že nebyla vypořádána odvolací námitka, že napadené prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, 3. že úvahy žalovaného nemohou nahradit závažné nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, neboť jinak by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení, a konečně 4. že řízení bylo nesprávně zastaveno, ačkoli je zřejmé, že se žádostí správní orgán zabýval meritorně, navíc po 942 dnech.

[12] V kasační stížnosti naproti tomu stěžovatel obsáhle namítá především nesprávnost právního názoru žalovaného, potažmo krajského soudu, že po pravomocném rozhodnutí o odstranění stavby nelze vést zcela samostatné řízení o dodatečném povolení stavby a nelze takové řízení zahájit, a tvrdí, že tento právní názor pomíjí možnost prolomit překážku věci rozhodnuté podle § 101 písm. b) správního řádu vydáním nového rozhodnutí. Jinými slovy tvrdí, že pravomocné rozhodnutí nařizující odstranit změny stavby nevylučuje za všech okolností jejich dodatečné povolení (viz rekapitulace obsahu kasační stížnosti v bodě [5]). Stěžovatel však tyto důvody neuplatnil v řízení před krajským soudem (ve lhůtě pro podání žaloby dle § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.), ač tak učinit mohl. Jde proto o kasační námitky, které jsou ve smyslu výše citovaného § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve zbývajícím rozsahu posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] Otázku, zda byla žádost stěžovatele o dodatečné povolení změn stavby podaná až po právní moci rozhodnutí o odstranění těchto změn zjevně právně nepřipustná ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, posoudil krajský soud správně. V rozsudku ze dne 7. května 2008 č. j. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud

pokračování

konstatoval, že zjevně právně nepřipustná je jen taková žádost, již na první pohled nelze vyhovět. „To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.“ Tyto požadavky jsou v projednávaném případě naplněny, neboť, jak Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby již nelze rozhodovat o jejím dodatečném povolení, což bylo zřejmé od samého počátku řízení (srov. rozsudky ze dne 27. ledna 2010 č. j. 1 Ans 9/2009-87, ze dne 23. listopadu 2011 č. j. 3 As 18/2011-117, ze dne 11. listopadu 2014 č. j. 6 As 207/2014-36, ze dne 27. srpna 2015 č. j. 2 As 166/2015-33 či ze dne 14. ledna 2016 č. j. 6 As 230/2015-34).

[15] Posouzení žádosti jako zjevně právně nepřipustné nebrání, že trvalo 942 dní, než bylo řízení o ní pravomocně zastaveno. Délka řízení není faktorem ovlivňujícím obsah konečného rozhodnutí (s výjimkou trestání, kde mimořádně může hrát roli při ukládání sankce). Ze spisu nevyplývá, že by stavební úřad považoval stěžovatelovu žádost o dodatečné povolení změn stavby za přípustnou a teprve po nějaké době a provedeném dokazování změnil názor a vyhodnotil ji jako zjevně právně nepřipustnou. Naopak, stanovisko, že žádost o dodatečné povolení změn stavby, jichž se týká pravomocné rozhodnutí o odstranění, je zjevně právně nepřipustná, zastával stavební úřad od samého počátku řízení. Žalovaný toto stanovisko nikdy neoznačil za nesprávné, pouze upozorňoval, že je nelze vztáhnout na celou podanou žádost, do níž stěžovatel zahrnul i změny stavby, jichž se pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby netýkalo (viz například str. 8 rozhodnutí žalovaného ze dne 9. února 2018 č. j. KUJCK 20025/2018, č. 1. 223 správního spisu). Právě tato procesní komplikace délku řízení ovlivnila nejvýrazněji. Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že na délku řízení měly nezanedbatelný vliv i stěžovatelovy námitky podjatosti úředních osob stavebního úřadu a navazující žaloba proti rozhodnutím, jimiž žalovaný těmito námitkám nevyhověl.

[16] Neopodstatněná je stěžovatelova námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu pro nedostatek důvodů. Odůvodnění tohoto rozhodnutí je sice velmi strohé, avšak obsahuje klíčovou úvahu, a sice že se část žádosti stěžovatele o dodatečné povolení změn stavby týkala změn, jejichž odstranění již bylo pravomocně nařízeno, a proto je zjevně právně nepřipustná ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. S ohledem na povahu rozhodnutí o zastavení řízení stavební úřad další okolnosti či námitky stěžovatele posuzovat nemusel. Žalovaný se pak v rozhodnutí o odvolání kromě splnění podmínek pro zastavení řízení zabýval pouze stěžovatelovými námitkami proti procesnímu postupu stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem v tom, že tak žalovaný učinil nad rámec nutného odůvodnění, neboť i usnesení o zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost žádosti může být zatíženo procesní vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost. Závěr krajského soudu, že žalovaný neporušil princip dvojinstančnosti správního řízení, je přesto správný. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 20. července 2004 č. j. 5 A 69/2001-80, č. 746/2006 Sb. NSS, „zásada dvojinstančnosti správního řízení vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout zásadně každé rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním či rozkladem.“ Toto právo stěžovateli upřeno nebylo, neboť mohl proti postupu stavebního úřadu brojit v odvolání, což také učinil, a žalovaný se s jeho námitkami řádně vypořádal.

[17] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovateli argumentaci týkající se podjatosti oprávněných úředních osob stavebního úřadu. Krajský soud se namítanou podjatostí úředních osob nezabýval a neprovedl stěžovatelem v tomto směru navržené důkazy se zdůvodněním, že ani případná podjatost by nemohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného, protože zákon v posuzované situaci nepřipouští jiné rozhodnutí než zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. S takovým posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, přičemž odkazuje na svůj rozsudek ze dne 9. března 2016 č. j. 3 As 15/2016-47, v němž konstatoval, že „samotné vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou obecně nemusí automaticky vést ke zrušení napadeného správního rozhodnutí.“ Toto rozhodnutí se sice primárně týkalo otázky, zda mají správní soudy posuzovat podjatost úředních osob žalovaného správního orgánu z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud však považuje právní názor, že i v případě podjatosti úředních osob je třeba posuzovat, zda taková vada řízení mohla mít v konkrétním případě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, za obecně použitelný (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2019 č. j. 9 As 70/2019-34).

[18] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost doplňuje, že stěžovatelovy námitky podjatosti byly posouzeny v souladu s § 14 správního řádu, a to jak představenými příslušných oprávněných úředních osob stavebního úřadu, tak ve druhém stupni žalovaným. Stěžovatel spatřoval důvod podjatosti úředních osob především v jejich postupu v řízeních týkajících se výstavby na pozemku sousedícím se stěžovatelovým. Žalovaný však stěžovatele správně upozornil, že postup v řízení sám o sobě nezakládá důvod pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení – k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007 č. j. 8 As 28/2005-120, č. 1200/2007 Sb. NSS: „Skutečnost, že konkrétní procesní postup dotčených pracovníků stavebního úřadu nekonvenoval právnímu náhledu stěžovatele, není sám o sobě ještě důvodem k pochybnostem o jejich nepodjatosti. Aplikace práva ze strany správního orgánu může být sice shledána jako nesprávná, nicméně obranou proti nesprávné aplikaci práva není námitka podjatosti, ale procesním předpisem předvídaný opravný prostředek. Zákon proto vylučuje, aby důvodem ‚kvalifikované‘ pochybnosti o nepodjatosti pracovníků nebo členů správního orgánu mohly být okolnosti, které spočívají v jejich postupu v řízení v projednávané věci. V postupu správního orgánu se při projednávání a rozhodování konkrétní věci totiž projevuje samotný výkon veřejné správy a [...] tyto okolnosti samy o sobě nemohou zakládat pochybnosti o nepodjatosti.“ Stěžovatel v žalobě uvedl, že za řádné vypořádání námitky podjatosti by považoval doložení toho, že úřední osoby stavebního úřadu postupovaly zcela v souladu se zákony. Jak však vyplývá z citovaného rozsudku, takového posouzení je třeba se domáhat v opravných prostředcích v rámci řízení, v nichž dle názoru stěžovatele došlo k porušení zákona, nikoli prostřednictvím námitky podjatosti v jiném řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

pokračování

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Osobě zúčastněné na řízení neuložil soud žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, a proto stejně jako žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. března 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu