



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Martina Jakuba Bruse a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **P. V.**, zastoupen Mgr. Stanislavem Bodlákem, advokátem, se sídlem Sobotín 270, Petrov nad Desnou, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, II) Ing. L. T. a III) Mgr. P. T., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020, čj. KÚOK 46647/2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. 8. 2021, čj. 65 A 83/2020-93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá přezkoumatelností napadeného rozhodnutí v situaci, kdy žalovaný výslovně nereagoval na argumenty obsažené v podání uplatněném až po uplynutí lhůty stanovené k odstranění vad odvolání. Dále se Nejvyšší správní soud zabývá otázkou podjatosti oprávněných úředních osob z důvodu zaměstnaneckého vztahu stavebníka ke správnímu orgánu prvního stupně a otázkou, zda pokračování stavební činnosti, kterou stavební úřad nařídil zastavit, představuje důvod pro zastavení řízení o dodatečném povolení stavby.

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] Magistrát města Přerova, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019 na základě žádosti osob zúčastněných na řízení II) a III) (dále „stavebníci“) podle § 129 odst. 2, 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dodatečně povolil stavbu *Novostavba rodinného domu v obci Hradčany* na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území H. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u krajského soudu, který žalobu shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] V odůvodnění krajský soud konstatoval, že žalobce v odvolání ani ve lhůtě stanovené stavebním úřadem neuvedl, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Žalovaný byl proto povinen přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu toliko z pohledu jeho zákonnosti, což učinil. S odkazem na rozsudky NSS ze dne 7. 11. 2017, čj. 8 As 162/2017-34, a ze dne 16. 5. 2018, čj. 6 As 70/2018-52, krajský soud zdůraznil, že na žalobcovu podání doručené po lhůtě k doplnění odvolacích důvodů nelze pohlížet jako na doplnění odvolání, nýbrž jako na vyjádření účastníka řízení. Jako reakce na námitky uplatněné opožděně postačí souhlasný odkaz na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2021, čj. 3 As 59/2020-68). Žalovaný vypořádal žalobcovy námitky implicitně odkazem na obsah rozhodnutí stavebního úřadu. Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné.

[5] Podle krajského soudu nemusel žalovaný přepisovat do napadeného rozhodnutí obsah rozhodnutí o námitkách podjatosti. Svá odvolání proti usnesením týkajícím se podjatosti žalobce nedoplnil. Správní orgány postupovaly při vyřizování námitek podjatosti v souladu s § 14 správního řádu a rozhodly o (ne)podjatosti těch konkrétních úředníků, jejichž podjatost žalobce namítal. Zaměřily se na relevantní skutečnosti, tj. na prověření a hodnocení obsahu vzájemných vztahů stavebníka Mgr. T. k oprávněným úředním osobám Ing. J. a RNDr. J. Žalobce netvrdil, že by tyto osoby měly vztah k věci nebo přímý majetkový či osobní zájem na dodatečném povolení stavby. Správní orgány správně vyloučily, že kvalifikovaným poměrem k účastníkovi řízení by mohl být pracovněprávní vztah stavebníka k rozhodujícímu úřadu. Důvod k pochybnostem o nepodjatosti by nastal, pokud by úřední osoba byla stavebníkovi přímo pracovně podřízena. V případě spolupracovníků a nadřízených účastníka řízení (nadto nikoli přímých) však důvod k pochybnostem o nepodjatosti automaticky nenastává. Takové osoby nemohou být vyloučeny, není-li zjištěno, že jejich vztah k účastníkům řízení přesahuje rámec běžných kolegiálních vztahů. Sdílení téhož pracoviště nemůže bez dalšího vést k pochybnostem o úmyslném porušování právních norem úřední osobou za účelem poskytnutí výhody spolupracovníkovi. Důvodem k vyloučení úřední osoby není její úřední postup v daném řízení ani vydání původního společného povolení. Má-li účastník řízení za to, že úřední osoba porušuje zákon, musí se bránit příslušnými prostředky přímo proti porušování zákona. Takovým prostředkem obrany však není námitka podjatosti. Usnesení o vyřízení námitek podjatosti, byť nepravomocná, předcházela vydání rozhodnutí ve věci samé, a proto byly zákonné požadavky pro vydání tohoto rozhodnutí splněny. Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí vydala úřední osoba, u které nebylo možné žádný důvod podjatosti bez dalšího předpokládat. Žalobcem popisované „další skutečnosti“ nebyly pro posouzení podjatosti ve

pokračování

smyslu § 14 správního řádu relevantní, neboť šlo pouze o popis úředního postupu dané úřední osoby.

[6] Krajský soud dále konstatoval, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením o žádosti, které lze zastavit pouze z důvodů uvedených v § 66 odst. 1 správního řádu. Do výčtu obsaženého v tomto ustanovení nepatří neuposlechnutí výzvy k bezodkladnému zastavení prací či pokračování ve stavbě i přes zákaz nařízený podle § 134 stavebního zákona. Stavební úřad nebyl oprávněn řízení zastavit, byl pouze oprávněn zahájit řízení o některém z přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou vymezeny v § 178 až § 181 stavebního zákona. Dále se krajský soud zabýval jednotlivými námitkami žalobce, a to narušením pohody bydlení, urbanistickou nevhodností stavby, ovlivněním odtokových poměrů, aktuálností stanovisek a vyjádření, dotčením podzemního kabelu a pochybeními při kontrolní prohlídce stavby. Žádnou z těchto námitk neshledal důvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[7] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Podle stěžovatele bylo povinností žalovaného řádně se vypořádat s odůvodněním odvolání, nikoli jen odkázat na vypořádání námitek stavebním úřadem. Byť bylo toto podání učiněno až po lhůtě stanovené stavebním úřadem, žalovaný je měl k dispozici včas. Stěžovatel zdůraznil, že odůvodnění odvolání podané dne 17. 2. 2020 není totožné s vyjádřením k řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 16. 10. 2019 (stěžovatel chybně uvádí 17. 10. 2019). Odůvodnění odvolání obsahuje nové skutečnosti a dříve neuváděná fakta o nesprávném postupu stavebního úřadu, který i přes vyslovený zákaz toleroval pokračování stavebních prací, o nesprávném provedení kontrolní prohlídky stavby dne 17. 10. 2019, o neaktuálnosti stanovisek a vyjádření dotčených orgánů státní správy, o užití výrobků nesplňujících legislativní požadavky podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, a o protiprávním dotčení podzemního telekomunikačního kabelu osoby zúčastněné na řízení I). Úřední postup žalovaného označil stěžovatel za chybný a zlovolný. Konstatoval, že své odvolání doplnil ve lhůtě, kterou sám v odvolání navrhl. Učinil tak ještě před tím, než žalovaný dne 19. 3. 2020 rozhodl o jeho odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 15. 1. 2020, kterým mu byla stanovena pětidenní lhůta k doplnění odvolání. Stěžovatel neměl v úmyslu řízení prodlužovat nebo jakkoli obstruovat. Jako laik pouze potřeboval více času k formulaci svých věcných a právních námitek. Judikaturu zmíněnou krajským soudem uvedenou v odstavci 14 napadeného rozsudku považoval stěžovatel za nepřiléhavou. Trval na tom, že žalovaný dostatečně nereagoval na odůvodnění odvolání, fakticky se jím vůbec nezabýval. Podle stěžovatele není lhůta k doplnění odvolání lhůtou koncentrační, prekluzivní či jinak fatální. Odvolací námitky fakticky vypořádal až krajský soud, což není v souladu s právním řádem České republiky. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné a opačný závěr krajského soudu lichý.

[9] Stěžovatel nesouhlasil ani s vypořádáním žalobní námitky týkající se podjatosti úředních osob. Konstatoval, že nedoplnil svá odvolání proti usnesením o nepodjatosti, není podle stěžovatele pravdivé. Stěžovatel zdůraznil, že svá odvolání doplnil, byť po lhůtě, a to

podáním ze dne 13. 1. 2020. Bylo proto povinností žalovaného řádně se vypořádat se skutečnostmi v tomto podání uvedenými. Žalovaný ani krajský soud se však těmito skutečnostmi dosud nezabývali. Došlo tak k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces.

[10] Podle stěžovatele existoval důvod pro vyslovení podjatosti úředních osob stavebního úřadu, neboť jeden ze stavebníků byl v době rozhodování zaměstnancem tohoto správního orgánu. Již tato skutečnost zavdává pochybnost o nepodjatosti stavebního úřadu. Existuje totiž důvodná obava stěžovatele, že úřední osoby nebudou rozhodovat nestranně. Důkazem toho je více než benevolentní přístup stavebního úřadu k pokračování stavebních prací, jež byly stavebníkům zakázány. Stěžovatel upozornil na jiné řízení vedené u Magistrátu města Přerova, ve kterém byla důvodem pro delegaci tajemníkem vyslovená podjatost z důvodu, že účastníkem řízení byla bývalá pracovnice správního orgánu (ke kasační stížnosti přiložil usnesení žalovaného ze dne 6. 4. 2021, čj. KUOK 37436/2021, jímž byl primátor statutárního města Přerova vyloučen z řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace a vedením řízení byl pověřen Městský úřad Lipník nad Bečvou). Zdůraznil, že v nyní řešené věci je stavebník zaměstnancem odboru, který ve věci vedl řízení a rozhodoval. Tato zjevná disproporce podle stěžovatele vytváří nerovnost. Jím uplatněné námitce podjatosti mělo být vyhověno.

[11] Řízení o dodatečném povolení stavby může být podle stěžovatele zastaveno nejen na základě skutečností předvídaných v § 66 odst. 1 správního řádu, nýbrž také z důvodu, že stavebníci pokračují v realizaci stavby bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem, a to za situace, kdy jsou jim stavební práce přímo zakázány (resp. nařízeno jejich zastavení). Stěžovatel na nerespektování nařízení zastavení prací opakovaně upozorňoval, a proto mělo být řízení o dodatečném povolení stavby zastaveno. Správní orgány však takto nepostupovaly a krajský soud stěžovatelovu obsáhlou argumentaci stroze odmítl mylným odkazem na nenaplnění podmínek § 66 odst. 1 správního řádu. Ignoroval přitom dikci § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[12] **Žalovaný** navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby neobsahovalo žádné konkrétní námitky. Stavební úřad postupoval správně, když stěžovatele vyzval k doplnění odvolání a poskytl k tomu přiměřenou lhůtu. Odvolání měl doplnit do 29. 1. 2020, měl tedy k dispozici lhůtu o jeden den delší, než sám požadoval. Stěžovatel na výzvu nereagoval. Na odůvodnění odvolání podané dne 17. 2. 2020, tj. po marném uplynutí lhůty, nelze pohlížet jako na doplnění odvolání, nýbrž pouze jako na vyjádření účastníka řízení. Žalovaný se s tímto podáním seznámil a shledal, že většinou obsahuje tytéž skutečnosti, které stěžovatel namítal v řízení před stavebním úřadem. Ten se s nimi dostatečně vypořádal ve svém rozhodnutí a žalovaný se s vypořádáním těchto námitek ztotožnil. Dodatečná vyjádření účastníků řízení nemají podle žalovaného vliv na rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu. K podjatosti úředních osob žalovaný konstatoval, že stěžovatelovy námitky byly přezkoumány v odvolacích řízeních, proti jejichž výsledkům stěžovatel žalobu nepodal. K námitce požadující zastavení řízení žalovaný uvedl, že stavební úřady mohou svou správní činnost vykonávat výhradně na základě zákona a v jeho mezích. Správní řád, stavební zákon, ani jeho prováděcí vyhlášky nestanoví, že neuposlechnutí výzvy či nařízení k zastavení prací a pokračování ve stavbě bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem je zákonným důvodem pro zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Eventuální

pokračování

pokračování stavebních prací nemá žádný vliv na řízení o dodatečném povolení stavby. Může se jednat o některý z přestupků podle § 178 až § 181 stavebního zákona.

[13] **Osoba zúčastněná na řízení III)** navrhla kasační stížnost zamítnout. Uvedla, že v kasační stížnosti nejsou žádné nové informace. Sám stěžovatel připustil, že odvolání doplnil po lhůtě. Ani odůvodnění odvolání neobsahuje žádné nové informace, natož důkazy. Stěžovatel jen opakoval stejné připomínky a záměrně oddaloval vydání konečného rozhodnutí. Trvala na svých stanoviscích k námitkám podjatosti, která uplatnila v předchozích řízeních. Konstatovala, že se nelze odvolávat na řešení podjatosti v jiném spisu, neboť každý pracovník má s některými kolegy lepší vztahy, užší vztahy, nebo naopak čistě pracovní vztahy. Zdůraznila, že s Ing. J. má spíše horší kolegiální vztahy, v případě potřeby s ní řeší problematiku stavebního zákona a stavby jako každý jiný stavebník. O nahlížení do spisu byly provedeny záznamy jako u každého jiného účastníka řízení. V průběhu řízení bylo provedeno několik kontrolních prohlídek, o kontrolách byly sepsány protokoly. Nelze tedy hovořit o nečinnosti úřadů. Porušení nařízení zastavení prací stěžovatel nijak neprokázal. Stavební úřad není oprávněn překročit § 66 správního řádu, upravující zastavení řízení. Osoba zúčastněná na řízení III) uzavřela, že nedošlo k porušení právních předpisů. Problém je podle ní pouze v tom, že stěžovatel si nepřál, aby byl pozemek vedle něj zastavěn.

[14] **Osoby zúčastněné na řízení I) a II)** se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud považuje předně za potřebné zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Důvody, které v ní lze uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, čj. 6 Ads 3/2003-73). Kasační stížnost je nepřipustná, pokud nesměřuje proti rozhodovacím důvodům napadeného rozsudku (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikatura tam citovaná). Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatel tak musí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasační stížnosti reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné. Pokud tak nečiní a kupříkladu pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoli reflektoval argumentaci krajského soudu, tak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopna obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Úkolem Nejvyššího správního soudu totiž není opětovné projednání žaloby, ale přezkoumání správnosti postupu krajského soudu (usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. II. ÚS 1852/22).

[16] V nynější věci nesměřuje proti rozhodovacím důvodům napadeného rozsudku stěžovatelova námitka, že neměl v úmyslu odvolací řízení prodlužovat nebo jakkoli obstruovat, pouze potřeboval více času k formulaci svých věcných a právních námitek. Krajský soud v napadeném rozsudku neargumentoval úmyslem stěžovatele prodlužovat

řízení či obstruovat. Tato námitka se tak míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu a je nepřípustná.

[17] Stejně tak je nepřípustná kasační námitka, že žalovaný měl odůvodnění odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby k dispozici včas. Krajský soud vůbec neřešil, kdy se podání nazvané odůvodnění odvolání dostalo do dispozice žalovaného. Považoval za podstatné výhradně to, kdy bylo odůvodnění odvolání podáno, a že se tak stalo po uplynutí lhůty stanovené stavebním úřadem. Uvedená námitka se proto míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku.

[18] Ani stěžovatelova námitka, že důkazem podjatosti úředních osob stavebního úřadu je více než benevolentní přístup tohoto úřadu k pokračování stavebních prací, jež byly stavebníkům zakázány, nemíří proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti nijak nezpochybnil závěr krajského soudu uvedený v odstavci 32 napadeného rozsudku, že důvodem k vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení zásadně není její úřední postup v daném ani v předchozím řízení. Krajský soud současně vysvětlil, že námitka podjatosti není prostředkem ochrany proti porušování zákona úřední osobou při jejím postupu v řízení. Na tyto argumenty stěžovatel nereagoval a toliko zopakoval svou žalobní námitku o benevolentním (blahosklonném) přístupu stavebního úřadu ke stavebníkům. V opakování této žalobní námítky nelze spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopna obstát proti závěrům krajského soudu, a proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil danou námitku jako nepřípustnou.

[19] Stěžovatel dále namítal, že žalovaný nevypořádal nové skutečnosti a dříve neuváděná fakta, která obsahuje odůvodnění odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Konkrétně v kasační stížnosti uvedl, že se jedná o nesprávný postup stavebního úřadu, který i přes vyslovený zákaz toleroval pokračování stavebních prací, o nesprávné provedení kontrolní prohlídky stavby dne 17. 10. 2019, o neaktuálnost stanovisek a vyjádření dotčených orgánů státní správy, o užití výrobků nesplňujících legislativní požadavky podle zákona č. 22/1997 Sb. a o protiprávní dotčení podzemního telekomunikačního kabelu osoby zúčastněné na řízení I). Tvrzení, že na tyto konkrétní námitky žalovaný nereagoval, stěžovatel neuplatnil v žalobě, ačkoli mu v tom nic nebránilo. Stěžovatel sice v žalobě namítal, že jeho odvolání (myšleno patrně odůvodnění odvolání) nebylo totožné s předchozími vyjádřeními a svým rozsahem šlo nad rámec dříve uplatněných námitek. Neoznačil však konkrétní námitky, které v podání nazvaném odůvodnění odvolání uvedl nad rámec svých předchozích podání a na něž podle stěžovatelova názoru žalovaný dostatečně nereagoval. Stěžovatelem obecně formulovaná žalobní námitka nezaložila povinnost krajského soudu porovnávat jednotlivá stěžovatelova podání ve správním řízení a vyhledávat, které konkrétní námitky stěžovatel nově uplatnil v odůvodnění odvolání a zda na ně žalovaný dostatečně reagoval. Namítaný nedostatek odůvodnění (nevypořádání zmíněných námitek) přitom nepředstavuje takovou vadu, která by bránila přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů a k níž by krajský soud musel přihlížet z úřední povinnosti. Tyto konkrétní námitky, poprvé uplatněné až v kasační stížnosti, jsou proto nepřípustné.

[20] Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu zbylých uplatněných (přípustných) kasačních důvodů.

pokračování

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, kterou stěžovatel spatřoval v nedostatečném vypořádání jeho námitek obsažených podání nazvaném odůvodnění odvolání. Stěžovatel především nesouhlasil se závěrem žalovaného a krajského soudu, že toto podání nelze považovat za doplnění odvolání.

[23] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 13. 1. 2020 blanketní odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby. V tomto odvolání přislíbil, že je odůvodní ve lhůtě čtrnácti dnů. Stavební úřad usnesením ze dne 15. 1. 2020 určil stěžovateli lhůtu k doplnění odvolání v délce pěti dnů od doručení usnesení. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 24. 1. 2020. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2020 zamítl. Lhůta stanovená stavebním úřadem k doplnění odvolání uplynula dne 29. 1. 2020. Podání nazvané odůvodnění odvolání stěžovatel podal elektronicky bez podpisu dne 17. 2. 2020 a dne 21. 2. 2020 je potvrdil podepsaným písemným podáním doručeným stavebnímu úřadu.

[24] Vycházejí z těchto zjištění Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že své odvolání doplnil ve lhůtě, kterou sám navrhl. Čtrnáctidenní lhůta, kterou si k odůvodnění odvolání stěžovatel stanovil, totiž uplynula již dne 27. 1. 2020 (počítáno od data podání odvolání). Uplynula tedy dříve, než stěžovatel podal své podání nazvané odůvodnění odvolání, a dokonce dříve než lhůta k doplnění odvolání stanovená stavebním úřadem. Přiměřenost lhůty stanovené stavebním úřadem k doplnění odvolání stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybnil.

[25] Na běh lhůty k doplnění odvolání nemá žádný vliv skutečnost, že stěžovatel podal proti usnesení, jímž byla tato lhůta určena, včasné odvolání. Podle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odvolání proti usnesení odkladný účinek. Účinky usnesení, jímž byla stěžovateli stanovena lhůta k doplnění odvolání, tak zůstaly zachovány a stěžovatel byl povinen se tímto usnesením řídit (rozsudek NSS ze dne 28.5.2009, čj. 4 Ads 147/2008-95). Je proto bezpředmětné, že stěžovatel odvolání doplnil dříve, než žalovaný rozhodl o jeho odvolání proti usnesení o stanovení lhůty k doplnění odvolání.

[26] Lze tedy shrnout, že stěžovatel byl povinen odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby doplnit nejpozději do 29. 1. 2020. To však neučinil a odvolání doplnil až dne 17. 2. 2020, tj. po uplynutí stanovené lhůty. Stěžovatelovo podání nazvané odůvodnění odvolání proto nelze považovat za doplnění odvolání. Za to by mohlo být považováno pouze v případě, že by bylo podáno ve lhůtě. Jedná se nicméně o vyjádření ve věci, na které je odvolací orgán povinen adekvátně reagovat (rozsudky NSS ze dne 7. 11. 2017, čj. 8 As 162/2017-34, a ze dne 16. 5. 2018, čj. 6 As 70/2018-52). Tuto judikaturu pokládá Nejvyšší správní soud za přílehlavou a neshledává žádný důvod se od ní jakkoli odchýlit. Stěžovatel ostatně žádný konkrétní důvod, proč zmíněné judikáty označil za nepřilehlavé pro nyní řešenou věc, neuvedl. Lhůta k doplnění odvolání je tedy lhůtou prekluzivní, neboť po jejím uplynutí již nelze odvolání účinně doplnit.

[27] Vzhledem k tomu, že stěžovatelovo podání nazvané odůvodnění odvolání nepředstavuje doplnění odvolání, plně postačilo, že na ně žalovaný reagoval odkazem na

vypořádání podobných námitek v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby, s jehož závěry se žalovaný ztotožnil. Nad rámec toho žalovaný na straně 8 napadeného rozhodnutí právě v reakci na stěžovatelovo podání nazvané odůvodnění odvolání poukázal na to, že pokračování ve stavebních pracích nemá žádný vliv na řízení o dodatečném povolení stavby a není důvodem pro jeho zastavení ani pro jiný postup odvolacího orgánu. Může se jednat o některý z přestupků uvedených v § 178 až § 181 stavebního zákona. Není tedy pravdou, že by se žalovaný podáním nazvaným odůvodnění odvolání vůbec nezabýval a že by jeho postup byl zlovolný.

[28] Namítá-li stěžovatel, že některé jeho námitky vypořádal až krajský soud (nikoli žalovaný), Nejvyšší správní soud v tom nespatřuje žádné pochybení. V souladu s dispoziční zásadou je krajský soud povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). K případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (tedy i k nevypořádání námitek žalovaným) je krajský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti jen tehdy, pokud tato vada brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Stěžovatel v žalobě dostatečně přesně nespecifikoval, které jeho konkrétní námitky žalovaný nevypořádal. Nebylo povinností krajského soudu za stěžovatele domýšlet, o jaké námitky se mohlo jednat. Skutečnost, že žalovaný výslovně nevypořádal stěžovatelem poprvé až v kasační stížnosti označené námitky uvedené v odstavci [19] tohoto rozsudku, přitom krajskému soudu nebránila v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů. Zmíněné námitky byly totiž součástí podání nazvaného odůvodnění odvolání, které žalovaný vyhodnotil tak, že nejde o doplnění odvolání, nýbrž o vyjádření účastníka řízení (srov. odstavce [26] a [27] tohoto rozsudku). V reakci na toto podání pak žalovaný odkázal odůvodnění stavebního povolení, které tvoří s napadeným rozhodnutím jeden celek. Za situace, kdy stěžovatel v žalobě neuvedl, jaké konkrétní námitky žalovaný podle něj dostatečně nevypořádal, považuje Nejvyšší správní soud popsanou reakci žalovaného na zmíněné námitky za dostatečnou. Závěr krajského soudu o tom, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, tudíž ob stojí. Nic na tom nemění, že na některé stěžovatelovy námitky (argumenty) výslovně odpověděl až krajský soud v rámci vypořádání uplatněných žalobních bodů. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že věcné závěry krajského soudu týkající se těchto námitek stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybnil.

[29] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami vztahujícími se k tvrzené podjatosti úředních osob stavebního úřadu.

[30] Především je třeba vyvrátit nesprávný právní názor žalovaného o tom, že stěžovatel mohl jeho rozhodnutí o odvoláních řešících otázku podjatosti úředních osob napadnout žalobou ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozhodnutí o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu a soud se s namítanou podjatostí vypořádá až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 121/2014-33, nebo ze dne 10. 6. 2020, čj. 8 As 127/2018-50). Takto krajský soud v nyní řešené věci postupoval.

[31] Stěžovatel spatřoval důvod pro vyslovení podjatosti úředních osob stavebního úřadu v tom, že jeden ze stavebníků (Mgr. T.) byl v době rozhodování stavebního úřadu zaměstnancem tohoto správního orgánu.

pokračování

[32] Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[33] Posuzování, zda jsou úřední osoby vyloučeny z rozhodování věcí ve správním řízení, by se mělo řídit stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování soudních věcí (rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 121/2014-33). Nejvyšší správní soud proto při hodnocení vztahu úřední osoby k účastníkům řízení mohl přihlídnout též k rozhodovací praxi týkající se podjatosti soudců.

[34] Vztah, který nepřekračuje standardní profesionální, resp. kolegiální známost v rámci soudcovského stavu, není objektivním důvodem pro založení pochybností o nepodjatosti rozhodujícího soudce (usnesení NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. Nao 86/2014-15). Kolegiální vztahy mohou mít různou intenzitu a pouze při určité vyšší intenzitě mohou vyvolávat pochybnosti o tom, zda si soudce dokáže zachovat přirozenou schopnost nezáujatého přístupu k řešení případu (usnesení NSS ze dne 30. 7. 2015, čj. Nao 247/2015-27). Samotná existence kolegiálního vztahu, aktuálního či bývalého, bez dalšího nezpůsobuje objektivně vnímanou podjatost. Aby kolegiální vztah vyvolal oprávněné pochybnosti o nezáujatosti soudce, musel by vybočovat z rámce běžného kolegiálního vztahu zejména svou povahou a intenzitou (usnesení NSS ze dne 9. 6. 2021, čj. Nao 112/2021-20).

[35] Podle rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 1 Afs 7/2009-753, lze považovat za přirozené, pokud se úřední osoba stýká s osobami, které se ve své praxi zabývají shodnými tématy jako úřední osoba. Může se tak dít na různých školeních, konferencích, ale i na akcích společenského charakteru. Pokud si úřední osoba zachová potřebný odstup a vztahy s těmito osobami udržuje na rovině kolegiální, není žádný důvod vyřazovat úřední osobu ze správních řízení, jichž se tyto osoby účastní. Sama skutečnost, že se úřední osoba zná se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, či si s nimi dokonce tyká, tedy neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu (např. společně trávené dovolené nebo vyostřený sousedský spor).

[36] V nyní řešené věci stěžovatel netvrdil, že by úřední osoba Ing. J., která vedla řízení o dodatečném povolení stavby a vyhotovila i prvostupňové rozhodnutí, měla jakýkoli vztah k věci nebo zájem na výsledku daného řízení. Tvrdil toliko poměr úřední osoby ke stavebníkovi Mgr. T. Ze správního spisu vyplynulo, že mezi stavebníkem Mgr. T. a úřední osobou Ing. J. existoval běžný kolegiální vztah. Obě pracovaly na stejném odboru Magistrátu města Přerova bez vztahu vzájemné nadřízenosti a podřízenosti. Ing. J. ve svém vyjádření k námitce podjatosti uvedla, že se s Mgr. T. vídají jen sporadicky, mimo pracovní dobu se nestýkají. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem v tom, že nedošlo k překročení rámce běžných pracovních kolegiálních vztahů. Stěžovatelova námitka, že pochybnost o nepodjatosti stavebního úřadu zavdává již skutečnost, že jeden ze stavebníků byl v době rozhodování zaměstnancem tohoto správního orgánu, tedy není důvodná.

[37] Poté se Nejvyšší správní soud věnoval námitce, že stěžovatel odvolání proti usnesením, jimiž byly zamítnuty námitky podjatosti, doplnil a že skutečnostmi v tomto podání uvedenými se krajský soud ani žalovaný nezabývali.

[38] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel podáním ze dne 11. 1. 2020 (stěžovatel chybně uvádí 13. 1. 2020) svá odvolání proti usnesením o zamítnutí námitek podjatosti odůvodnil. Závěr krajského soudu, že stěžovatel svá odvolání proti těmto usnesením vůbec (myšleno ani po lhůtě stanovené stavebním úřadem k jejich doplnění) nedoplnil, je chybný. Ne každé pochybení krajského soudu však má vliv na zákonnost jeho rozsudku. Pochybení je třeba posuzovat individuálně s přihlédnutím k okolnostem daného případu (rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, body 70 a 71, nebo ze dne 26. 3. 2020, čj. 8 Afs 250/2017-107, body 25 až 28).

[39] V nyní řešené věci považuje Nejvyšší správní soud za podstatné to, že stěžovatel skutečnosti uvedené v podání ze dne 11. 1. 2020 převzal i do své žalobní argumentace. S touto argumentací se krajský soud řádně vypořádal. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, který v údajném nezohlednění skutečností uvedených v podání ze dne 11. 1. 2020 spatřoval porušení svého práva na spravedlivý proces.

[40] Významný je zároveň fakt, že podstata stěžovatelovy argumentace obsažené v podání ze dne 11. 1. 2020 byla totožná s vlastní námitkou podjatosti. Stěžovatel přitom nenamítal, že by se správní orgány nebo krajský soud dostatečně nezabývaly argumenty uvedenými přímo v námitce podjatosti. Stěžovatel v podání ze dne 11. 1. 2020 nově uvedl pouze několik informací o postupu úředních osob v dané věci. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že k postupu úředních osob v řízení o dodatečném povolení stavby jako k důvodu jejich podjatosti se krajský soud výslovně vyjádřil v odstavci 32 napadeného rozsudku a stěžovatel tyto jeho závěry v kasační stížnosti nezpochybnil.

[41] V neposlední řadě je třeba zmínit to, že podání ze dne 11. 1. 2020 stěžovatel učinil (jak sám připouští v kasační stížnosti) až po lhůtě k doplnění odvolání stanovené příslušným usnesením stavebního úřadu. Nejedná se proto o doplnění odvolání, nýbrž opět toliko o vyjádření účastníka řízení (srov. odstavec [26] tohoto rozsudku). S ohledem na totožnost podstaty stěžovatelovy argumentace obsažené v tomto podání s vlastní námitkou podjatosti nelze spatřovat pochybení svědčící nezákonnosti napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaný na dané podání výslovně nereagoval. Postačí, že se žalovaný v rozhodnutích ze dne 22. 1. 2020 (námitka podjatosti Ing. J.) a ze dne 30. 4. 2020 (námitka podjatosti RNDr. J.) ztotožnil se závěry usnesení o zamítnutí námitek podjatosti.

[42] Lze tedy shrnout, že krajský soud se namítanou podjatostí úředních osob podrobně zabýval a reagoval na všechny stěžovatelem uplatněné skutečnosti. Důvody pro vyloučení úředních osob krajský soud nezjistil a svůj závěr řádně odůvodnil. Tento závěr krajského soudu Nejvyšší správní soud v mezích přípustných kasačních námitek přezkoumal a ztotožnil se s ním. Nejvyšší správní soud proto shledal, že výše popsané pochybení krajského soudu nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[43] Ke stěžovatelovu odkazu na jiné řízení vedené u Magistrátu města Přerova, v němž údajně došlo k delegaci věci pro podjatost odůvodněnou tím, že účastníkem řízení byla bývalá pracovnice správního orgánu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel měl

pokračování

patrně na mysli ke kasační stížnosti přiložené usnesení žalovaného ze dne 6. 4. 2021, čj. KUOK 37436/2021. Toto usnesení však bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí. Nelze z něj proto dovozovat, že žalovaný měl v nyní řešené věci postupovat obdobně jako ve věci pozdější a že stěžovatelem uplatněné námitce podjatosti mělo být vyhověno. Stěžovatelem předložené usnesení navíc řeší otázku systémové podjatosti odůvodněné zájmem statutárního města Přerova na výsledku řízení, v němž šlo o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví města, který měl být v blízké době prodán.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být zastaveno.

[45] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[46] Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že citované ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu zastavit řízení o dodatečném povolení stavby v případě, že stavebníci pokračují v realizaci stavby bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem, a to za situace, kdy jsou jim stavební práce přímo zakázány (resp. nařízeno jejich zastavení). Nic takového z daného ustanovení ani z § 129 odst. 2 stavebního zákona, který upravuje vzájemný vztah řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení, nevyplývá.

[47] Krajský soud správně konstatoval, že řízení o dodatečném povolení stavby může být zastaveno jen ze zákonem předvídaných důvodů. Základní důvody pro zastavení řízení jsou vyjmenovány v § 66 odst. 1 správního řádu, speciální důvody pak obsahují některá ustanovení stavebního zákona. Pokračování v realizaci stavby bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem však mezi důvody pro zastavení řízení nepatří. Stěžovatelem uváděný důvod tedy nemohl vést k zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Příslušný závěr krajského soudu i jeho zdůvodnění ob stojí. Námitka, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být zastaveno, tudíž není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[50] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení o kasační stížnosti nenastala. Osoby zúčastněné na řízení proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 12. října 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu