



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **O. ž. p.**, občanské sdružení, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Jungmannova 35, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2007, č. j. 10 Ca 2/2007 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 19. 1. 2007, č. j. 10 Ca 2/2007 – 41, (dále jen „napadené usnesení“), kterým městský soud odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2006, č. j. S-MHMP-180364/06/OOP/V-486/Tr, jímž žalovaný rozhodl, že úředníci hlavního města Prahy zařazení v odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy nejsou vyloučeni z řízení o odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 19, č. j. P19 108/2006, kterým bylo povoleno kácení dřevin rostoucích mimo les na pozemku p. č. 2078, k. ú. K. Stěžovatel vznesl námitku podjatosti vůči všem pracovníkům žalovaného.

V žalobě stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného a požadoval jeho zrušení, což odůvodnil následujícími žalobními tvrzeními. Stěžovatel především uvedl, že ředitel Magistrátu hlavního města Prahy (dále také jen „magistrát“) se na řízení rozhodujícím způsobem podílel, neboť rozhodl o svém podřízení. Stěžovatel je toho názoru, že o samotném řediteli magistrátu mělo být také rozhodnuto, neboť i on je pracovníkem

magistrátu a i proti němu byla mířena námitka podjatosti. Stěžovatel dovodil, že ředitel magistrátu měl za této situace oznámit vznesení námítky ministrovi životního prostředí a ten měl o této námitce rozhodnout. Stěžovatel dále argumentoval v tom směru, že úřední osoby nejsou ve vztahu nezávislém k účastníkovi řízení a že zároveň jsou v postavení, kdy kácení odsouhlasují a mají provádět veškeré potřebné rozhodovací procesy v zájmu žadatele, tedy městské části. Stěžovatel dále zpochybnil i relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech, konkrétně rozsudek sp. zn. 2 As 21/2004, k němuž uvedl, že je nezákonný a nelze jej aplikovat na obdobné případy, zejména na posuzovanou věc. Podstatou problému je dle názoru stěžovatele otázka, zda je racionální a přijatelné, aby byla územní samospráva propojena s výkonem státní správy. Podle názoru stěžovatele se jedná v případě vyloučení všech pracovníků správního orgánu pro podjatost o otázku, kterou starý správní řád neobsahoval. Proto je třeba využít přechodného ustanovení § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., a aplikovat novou právní úpravu. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

V napadeném usnesení se městský soud zabýval především otázkou, zda je žaloba proti rozhodnutí o námitce podjatosti či o vyloučení pracovníka správního úřadu přípustná a žalobou napadené rozhodnutí je postupem podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumatelné soudem. Soud vyšel z dikce ustanovení § 9 až § 13 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (účinného do 31. 12. 2005). Tato ustanovení správního řádu upravovala důvody vyloučení pracovníků správního orgánu a postup rozhodování o vyloučení pracovníka správního orgánu. Podle těchto ustanovení pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Z projednávání a rozhodování před správními orgány je vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu jiného stupně. Účastník řízení oznámí správnímu orgánu skutečnosti nasvědčující vyloučení pracovníka správního orgánu. Jakmile se pracovník správního orgánu dozví o skutečnostech nasvědčujících jeho vyloučení, oznámí to neprodleně svému nejbližší nadřízenému vedoucímu; vedoucí správního orgánu to oznámí vedoucímu nadřízenému správního orgánu a vedoucí odboru národního výboru tajemníkovi národního výboru. Podjatý pracovník správního orgánu provede pouze takové úkony, které nesnesou odkladu. O tom, zda je pracovník správního orgánu z řízení vyloučen, rozhoduje orgán, jemuž byly důvody vyloučení oznámeny (§ 11 odst. 1 správního řádu); jestliže bylo rozhodnuto, že pracovník správního orgánu je vyloučen, učiní tento orgán opatření k zajištění řádného provedení dalšího řízení. Proti rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení nelze podat samostatné odvolání. Rozhodnutí o zamítnutí námítky podjatosti, resp. o tom, že pracovník správního orgánu není vyloučen z projednání a rozhodování konkrétní právní věci podle uvedených ustanovení, charakterizoval městský soud jako výkon dozorčího práva nad postupem těchto pracovníků v konkrétním správním řízení s tím, že o podjatosti pracovníka úřadu obce rozhoduje nadřízený pracovník, který má povinnost, pakliže o vyloučení konkrétního pracovníka rozhodl, zajistit řádné provedení dalšího řízení ve věci samé (tj. určí jiného pracovníka správního úřadu). K podané námitce se proto toliko prověřuje, zda v samotném řízení ve věci samé (a při vydání meritorního rozhodnutí) nejedná podjatý úředník.

Městský soud dále provedl rozbor právní úpravy institutu vyloučení zaměstnance z projednání a rozhodování věci ve správním řízení obsaženou v obecné rovině v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a zejména zvláštní právní úpravy v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, konkrétně ustanovení § 119a odst. 1

tohoto zákona. Obdobně podle zvláštní úpravy, skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance hlavního města Prahy zařazeného do Magistrátu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují řediteli příslušného odboru Magistrátu. Skutečnosti nasvědčující vyloučení ředitele odboru Magistrátu se oznamují řediteli Magistrátu. Člen zvláštního orgánu tyto skutečnosti oznamuje primátorovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují, který v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení. Dle odst. 2 se ustanovení odst. 1 obdobně použije na zaměstnance městských částí zařazené do úřadů městských částí a na členy zvláštních orgánů městských částí. V městských částech, kde není zřízen odbor úřadu městské části nebo v nichž není zřízena funkce tajemníka, se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují starostovi. Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o nevyloučení určitého pracovníka z vedení či provádění úkonů v řízení a z rozhodování není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do subjektivních práv účastníka správního řízení a není tudíž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Vznesená námitka podjatosti způsobuje, že v řízení o věci samé nesmí být takovým pracovníkem správního orgánu, případně vedoucím pracovníkem, činěny žádné úkony, vyjma úkonů neodkladných. Má-li však mít rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Osoba, která se cítí dotčena nezákonným rozhodnutím ve věci samé, může podat žalobu k příslušnému soudu a napadat (namítat) rovněž skutečnost, že ve věci samé bylo rozhodnuto osobou podjatou. Městský soud uzavřel, že případné vady způsobené nesprávnou aplikací ustanovení § 9 až § 12 správního řádu lze ve správním soudnictví napadnout jedinež žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu (městský soud v tomto ohledu poukázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek sp. zn. 2 As 21/2004 a dále rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, uveřejněného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 114/2004). Z těchto důvodů městský soud žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

V **kasační stížnosti** stěžovatel brojil proti napadenému usnesení městského soudu z následujících důvodů. Stěžovatel uvádí, že rozhodnutí o otázce vyloučení či nevyloučení úředníků pro podjatost z konkrétního správního řízení má sice procesní povahu, avšak zdaleka se nejedná jen o úpravu vedení řízení před správním orgánem. Toto rozhodnutí má i velmi podstatné dopady do samé podstaty rozhodování, zejména do jeho nestrannosti, objektivity, věrohodnosti. Stěžovatel dále principiálně zpochybnil legalitu rozhodování žalovaného v situaci, kdy je sama obec či městská část žadatelem. Samotná důvodná obava z ovlivnění úřední osoby žalovaným, coby jeho zaměstnavatelem, postačí podle jeho názoru k vyloučení této úřední osoby pro podjatost. Otázku podjatosti vnímá stěžovatel jako kardinální otázku celého řízení, jež často předurčuje výrazným způsobem jeho výsledek. Stěžovatel se proto domnívá, že pokud má být ochrana poskytovaná soudy reálná a prakticky účinná, a nikoliv pouze formální a zdánlivá, je potřebné přezkoumávat výsledky rozhodování o vyloučení pro podjatost, a to samostatně a dříve, než bude vydáno finální meritorní rozhodnutí. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení ve svém výroku II. zrušeno pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti.

Stěžovatel podal žalovanému odvolání (datováno dnem 20. 4. 2006) proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 19 o kácení 29 lip srdčitých na pozemku č. parc. 2078 v k. ú. K. (v řízení zahájeném za účinnosti správního řádu z r. 1967). Pod bodem 8. odůvodnění odvolání

vznesl stěžovatel námitku podjatosti vůči úředním osobám, jež věc vyřizovaly na úrovni orgánu prvního stupně, jakož i proti těm, kteří věc budou vyřizovat v odvolacím řízení na úrovni Magistrátu hlavního města Prahy. Pracovníci žalovaného byli dle názoru stěžovatele podjatí, jelikož byli „*všestranně služebně, pracovněprávně, ve své úřední kariéře i v odměňování....*“ závislí na vedení městské části a města. Stěžovatel požadoval, aby byla věc postoupena Ministerstvu životního prostředí, které by určilo jiný věcně příslušný orgán prvního stupně (mimopražský), který by věc projednal a rozhodl.

Rozhodnutím ze dne 24. 10. 2006, č. j. S-MHMP-180364/06/OOP/V-486/Tr, žalovaný rozhodl o námitce podjatosti tak, že úředníci hlavního města Prahy zařazení v odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy nejsou vyloučeni z řízení o odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 19, č. j. P19 108/2006, kterým bylo povoleno kácení dřevin rostoucích mimo les na pozemku p. č. 2078, k. ú. K. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že ředitel odboru ochrany přírody Magistrátu hlavního města Prahy oznámil v souladu s ustanovením § 11 správního řádu řediteli Magistrátu hlavního města Prahy námitku pochybnosti o nepodjatosti. Ten jako nejbližší nadřízený ředitele odboru vydal rozhodnutí č. j. S-MHMP 336227/2006, jímž nevyločil ředitele dotčeného odboru magistrátu z projednání věci. Žalovaný přezkoumal námitky tvrzené stěžovatelem, přičemž neshledal žádné důvody, které by svědčily o zájmu úředníků zařazených v dotčeném odboru magistrátu na výsledku rozhodování věci, ani že by měl některý z úředníků jiný zájem či vztah ke stěžovateli či jeho zástupci.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti námitku nezákonnosti napadeného usnesení spočívající v nesprávném právním posouzení věci městským soudem. Jelikož se jedná o kasační stížnost proti usnesení, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost, argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti tím, že pochybnost o nepodjatosti pracovníků správního orgánu představuje natolik závažnou procesní otázku, že je třeba ji projednávat, a to samostatně a dříve, než bude vydáno finální meritorní rozhodnutí. Jeho námitka nezákonnosti napadeného usnesení městského soudu spočívající v nesprávném právním posouzení věci, tedy obsahově koresponduje s námitkou upravenou v ustanovení §103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy situací, kdy městský soud rozhodl nezákonně o odmítnutí návrhu stěžovatele.

V napadeném usnesení posuzoval městský soud otázku přípustnosti žaloby proti samostatnému rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků žalované. Městský soud výkladem právní úpravy platné a účinné v době rozhodování žalovaného (tj. zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, účinného k datu rozhodování žalovaného na základě přechodného ustanovení § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.). Dovedil, že rozhodnutí o nevyločení určitého pracovníka z vedení či provádění úkonů v řízení a z rozhodování není

rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do subjektivních práv účastníka správního řízení a není tudíž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Vznesená námitka podjatosti způsobuje, že v řízení o věci samé nesmí být takovým pracovníkem správního orgánu, případně vedoucím pracovníkem, činěny žádné úkony, vyjma úkonů neodkladných. Má-li však mít rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Osoba, která se cítí dotčena nezákonným rozhodnutím ve věci samé může podat žalobu k příslušnému soudu a napadat (namítat) rovněž skutečnost, že ve věci samé bylo rozhodnuto osobou podjatou. Nejvyšší správní soud se s tímto právním hodnocením věci ztotožňuje, a to především z následujících důvodů.

Otázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujícím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Tento výkladový závěr je správný tím spíše, že proti tomuto rozhodnutí podle ustanovení § 12 odst. 2 správního řádu nebylo možné podat ani samostatné odvolání ve správním řízení, což potvrzuje právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno a žalobu bylo třeba z důvodu nepřipustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Obdobný názor zaujal Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, v němž se vyjádřil k možnosti samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o vyloučení pracovníka orgánu daňové správy dle ustanovení § 26 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud dovodil, že takové rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nýbrž pouze spolu s přezkoumáním meritorního rozhodnutí ve věci. Závěry učiněné v tomto rozsudku lze analogicky použít i na rozhodování o námitce podjatosti dle správního řádu (tj. na posuzovanou věc), neboť úprava institutu vyloučení pracovníka správního orgánu a úprava institutu vyloučení pracovníků správce daně je v podstatě totožná. Nejvyšší správní soud nesdílí právní názor stěžovatele, že se jedná o porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.

Nejvyšší správní soud se dále nezabýval stěžovatelovou argumentací nesprávností rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, kterým městský soud podpořil svou argumentaci vedoucí k odmítnutí žaloby, neboť tento rozsudek se svou podstatou vztahuje k samotnému posouzení důvodnosti námitky podjatosti pracovníků správního orgánu, nikoliv k problému přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o námitce podjatosti, který je meritem v posuzované věci.

Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním názorem městského soudu obsaženým v odůvodnění napadeného usnesení a neshledal v němž žádné vady tvrzené stěžovatelem. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost v celém rozsahu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly, žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. října 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu