



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **SWAKOP s.r.o.**, se sídlem Na Šafránce 1808/34, Praha 10, zastoupeného Mgr. Markem Gocmanem, advokátem se sídlem 28. října 219/438, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2016, č. j. KUOK 68211/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2016, č. j. KUOK 68211/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, a usnesení Magistrátu města Prostějova ze dne 29. 3. 2016, č. j. PVMÚ 34986/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Marka Gocmana, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Magistrátu města Prostějova (dále jen „stavební úřad“), ze dne 29. 3. 2016, č. j. PVMU 34986/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net. Tímto usnesením stavební úřad rozhodl dle ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že žalobce není účastníkem územního řízení ve věci umístění stavby „*Olympijské sportovní centrum v Prostějově*“ v ulici Za Velodromem, Prostějov, na pozemcích parc. č. 5998, 5999/5, 5999/6, 5999/7, 5999/10, 5999/11, 5999/14, 6006/6, 6020/1, 6020/162, 6020/180, 6020/181, 6021/7, 7630/1, 7631/8, 7632 v kat. území Prostějov.

Na základě podané žádosti spolku Prostějov Olympijský, z. s. stavební úřad zahájil územní řízení o umístění stavby „*Olympijské sportovní centrum v Prostějově*“ v ulici Za Velodromem, Prostějov na pozemcích specifikovaných výše v kat. území Prostějov a současně na den 18. 3. 2016 nařídil ústní jednání. Dne 17. 3. 2016 stavební úřad obdržel podání žalobce, v němž se tento prohlásil za účastníka předmětného územního řízení podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu. Stavební úřad při ústním jednání dne 18. 3. 2016 v souladu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu se žalobcem jednal jako s účastníkem řízení a zároveň jej vyzval, aby do pěti dnů od konání ústního jednání doplnil konkrétní důvody svého účastenství. Ty žalobce doplnil podáním „*Doplnění prohlášení o účastenství v řízení*“ doručeným stavebnímu úřadu dne 23. 3. 2016. Stavební úřad poté vydal dne 29. 3. 2016 usnesení č. j. PVMU 34986/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net, o tom, že žalobce není účastníkem územního řízení ve věci umístění stavby „*Olympijské sportovní centrum v Prostějově*“. Žalobce se proti tomuto usnesení bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2016, č. j. KUOK 68211/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, jako nedůvodné zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

Žalobce v podané žalobě nejprve shrnul obsah podaného odvolání i napadeného rozhodnutí žalovaného a dále uvedl, že zkrácení svých práv a jejich porušení v předcházejícím řízení spatřuje v následujících skutečnostech. Dle žalobce žalovaný v rámci odvolacího řízení neprovedl žádný z jím navrhovaných důkazů, aniž by uvedl, z jakého důvodu tak neučinil. Žalobce proto vzhledem k tomu, že žalovaný naprosto ignoroval jím navrhované důkazy, zejména pak stanovy spolku Prostějov olympijský, z. s. a výpis ze spolkového rejstříku daného spolku, považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

Žalobce taktéž poukázal na skutečnost, že žalovaný se vůbec nevypořádal s jím uplatněnou námitkou systémové podjatosti všech úředních osob stavebního úřadu, když pouze konstatoval, že údajně neměla být dodržena podmínka dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Žalobce pokládal tento postup za zcela účelový; žalovaný nadto žádným způsobem nezdůvodnil, jak dospěl k závěru, že tato námitka nebyla žalobcem uplatněna bez zbytečného

odkladu. K tomu žalobce uvedl, že s obsahem stanov spolku Prostějov olympijský, z. s., které byly vloženy do sbírky listin dne 30. 3. 2016, se seznámil až při přípravě svého odvolání, přičemž ihned po zjištění skutečností zakládajících pochybnosti o nestrannosti úředních osob vznesl předmětnou námitku systémové podjatosti v rámci svého odvolání dne 18. 4. 2016. Nadto žalobce připomněl, že namítal rovněž systémovou podjatost všech úředních osob žalovaného. Dle názoru žalobce ovšem žalovaný nepochopil význam a smysl této námitky, neboť o namítané systémové podjatosti Ing. Bc. H. M. rozhodl Ing. R. D., jehož podjatost žalobce rovněž namítal; a o namítané podjatosti Ing. D. S. pak rozhodla právě Ing. Bc. H. M. Napadené rozhodnutí je tedy dle žalobce nejen vadné, ale bylo rovněž vydáno úřední osobou, o jejíž namítané podjatosti nebylo náležitě rozhodnuto, přičemž žalovaný zcela ignoroval závěry přijaté Nejvyšším správním soudem v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119. Žalobce nesouhlasil ani s hodnocením žalovaného stran jím vznesených námitkách vztahujících se k posouzení dopadu zamýšlené stavby na pozemky ve vlastnictví žalobce, s čímž souvisí i nesprávné hodnocení otázky účastenství žalobce v předcházejícím správním řízení. Zde žalobce poukázal také na rozpory s nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 248/99, a ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

Žalobce rovněž namítal, že podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném pro projednávanou věc, měl být před zahájením předmětného územního řízení vypracován tzv. posudek EIA, k čemuž v dané věci nedošlo, přičemž ani s takto uplatněnou námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nijak nevypořádal. Dle žalobce pak žalovaný vydáním napadeného rozhodnutí porušil také základní zásady činnosti správních orgánů, a to zásadu legality, zásadu ochrany dobré víry, zásadu materiální pravdy, zásadu přístupu správního orgánu a zásadu rovnosti dotčených osob a zákazu diskriminace. Z výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a k namítané systémové podjatosti všech úředních osob uvedl, že tuto posoudil v rozhodnutích ze dne 15. 6. 2016, č. j. KUOK 60297/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, a ze dne 17. 6. 2016, č. j. KUOK 60699/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, kdy členství Olomouckého kraje ve spolku Prostějov olympijský, z. s. nepovažoval za relevantní. Dle žalovaného umístěvaná stavba nevybočovala z běžné investiční činnosti Olomouckého kraje, ze stanov předmětného spolku pak navíc pro jednotlivé členy nevyplývaly žádné výhody ani žádné sankce. V tomto kontextu žalovaný zmínil také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74. Pokud se jednalo o námitku systémové podjatosti všech úředních osob stavebního úřadu, žalovaný zopakoval, že k této námitce dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu nepřihlédl, neboť ji žalobce neuplatnil bez zbytečného odkladu.

Žalovaný dále přdestřel právní úpravu účastenství v územním řízení podle ustanovení § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro

projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), věnoval se také soudní judikatuře, kde zmínil především nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, a dále vymezení pojmu „přímé dotčení“. Žalovaný setrval na svém názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí, že žalobci nesvědčí postavení účastníka řízení, a vyjádřil se také k souvisejícím žalobním námitkám, především vzdálenosti mezi umístěnou stavbou a pozemky ve vlastnictví žalobce a dále povinnosti stavebního úřadu vyzvat žalobce k vyjádření před vydáním rozhodnutí dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný se věnoval také vymezení umístěvané stavby, její dopravní obslužnosti a namítané změně proudění vzduchu a šíření zvukových vln. V závěru vyjádření pak navrhl, aby krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

S ohledem na skutečnost, že žalobce v podané žalobě namítal, že ačkoli v předcházejícím správním řízení vznesl námitku systémové podjatosti úředních osob prvostupňového stavebního úřadu i úředních osob žalovaného, o níž dle žalobce rozhodly osoby, jejichž podjatost žalobce rovněž namítal; a s námitkou podjatosti úředních osob prvostupňového stavebního úřadu se dle názoru žalobce žalovaný *de facto* vůbec nevypořádal, zabýval se krajský soud předně takto vznesenými námitkami, neboť jejich důvodnost by ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zakládala natolik intenzivní vadu předcházejícího správního řízení, pro kterou by vydaná správní rozhodnutí musela být zrušena, aniž by dále byl možný meritorní (věcný) přezkum jejich zákonnosti.

Právní otázka týkající se možné podjatosti úředních osob, které jsou zaměstnanci územních samosprávných celků, přitom již byla předmětem posuzování ze strany Nejvyššího správního soudu, kdy rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, publikovaném pod č. 2802/2013 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil následující právní závěry: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“

Krajský soud se tedy v návaznosti na právní názor vyslovený rozšířeným senátem v citovaném usnesení, byl povinen v první řadě zabývat posouzením důvodnosti žalobních námitek týkajících se vypořádání námitek podjatosti vznesených v průběhu řízení před správním orgánem. Z písemností, které jsou součástí správního spisu, přitom v této souvislosti vyplývá, že námitka systémové podjatosti všech úředních osob stavebního úřadu jako správního orgánu I. stupně a rovněž námitka systémové podjatosti všech úředních osob žalovaného byla žalobcem vznesena v rámci odvolání podaného dne 18. 4. 2016. Stavební

úřad pak opatřením ze dne 2. 5. 2016, č. j. PVMU 57871/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net, vyzval žalobce, aby určil konkrétní osobu či osoby, o kterých se domnívá, že jsou v projednávané věci podjaté, a to jak u správního orgánu I. stupně, tak u žalovaného. Žalobce v reakci na tuto výzvu doplnil své odvolání, přičemž na několika stránkách uvedl výčet všech zaměstnanců správního orgánu I. stupně i všech zaměstnanců žalovaného, a to včetně vedoucí oddělení stavebního řádu a památkové péče odboru strategického rozvoje kraje - Ing. Bc. H. M., jakož i její podřízené - Ing. D. S.

Žalobce v podaném odvolání k namítané systémové podjatosti uvedl, že z veřejného rejstříku a sbírky listin spolku Prostějov olympijský, z. s. zjistil, že dne 30. 3. 2016 do něj byla vložena dohoda o znění stanov spolku. Z této dohody plyne, že členy spolku jsou mimo jiné Olomoucký kraj a Statutární město Prostějov, přičemž mezi základní účel a hlavní činnost spolku patří mimo jiné „a) vytvářet veškeré potřebné podmínky, včetně finančních, k přípravě a realizaci projektu „Národní olympijské tenisové a volejbalové centrum“; b) podporovat výstavbu víceúčelové sportovní haly „Národního olympijského tenisového a volejbalového centra“ v Prostějově a tuto následně realizovat; c) hájit zájmy svých členů, za tím účelem spolupracovat s orgány státní správy a samosprávy, s jinými organizacemi i jednotlivci.“ Dle žalobce tak představitelé Statutárního města Prostějov i Olomouckého kraje schválením stanov spolku vyjádřili právně významným a zavazujícím způsobem podporu záměru, o jehož umístění mají rozhodovat úřední osoby, na které tito představitelé mohou působit prostřednictvím jejich zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku.

Usnesením ze dne 15. 6. 2016, č. j. KUOK 60297/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, žalovaný rozhodl vedoucím odboru strategického rozvoje kraje, Ing. R. D., tak, že z projednávání a rozhodování ve věci umístění stavby není vyloučena Ing. Bc. H. M., vedoucí oddělení stavebního řádu a památkové péče odboru strategického rozvoje kraje. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že předmětná stavba nevybočuje z běžné investiční činnosti Olomouckého kraje, ze stanov předmětného spolku pro jednotlivé členy nevyplývají žádné výhody ani žádné sankce, přičemž členství Olomouckého kraje ve spolku Prostějov olympijský, z. s. nelze v dané věci považovat za relevantní skutečnost. Usnesením ze dne 17. 6. 2016, č. j. KUOK 60699/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, pak žalovaný rozhodl vedoucí oddělení stavebního řádu a památkové péče odboru strategického rozvoje kraje, Ing. Bc. H. M., tak, že z projednávání a rozhodování ve věci umístění stavby není vyloučena Ing. D. S., pracovnice oddělení stavebního řádu a památkové péče odboru strategického rozvoje kraje, a to se shodným odůvodněním jako v předcházejícím usnesení.

Žalovaný následně vydal dne 7. 7. 2016 rozhodnutí (napadené v tomto soudním řízení), č. j. KUOK 68211/2016, sp. zn. KÚOK/53649/2016/OSR/7515, kterým zamítl odvolání žalobce proti usnesení stavebního úřadu ze dne 29. 3. 2016, č. j. PVMU 34986/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net, o tom, že žalobce není účastníkem územního řízení o umístění stavby. V žalobou napadeném rozhodnutí o odvolání přitom je jako oprávněná osoba pro vyřízení označena: Ing. D. S.; a jako oprávněná úřední osoba pro podepisování uvedena: Bc. Ing. H. M. V odůvodnění rozhodnutí pak žalovaný k námitce systémové podjatosti všech úředních osob správního orgánu I. stupně uvedl následující závěry: „V daném případě společnost SWAKOP, s. r. o. námitku systémové podjatosti všech úředních

osob Magistrátu města Prostějova uplatnila teprve až v odvolání proti výše uvedenému usnesení Stavebního úřadu MMPV, přičemž se jednalo o důvody, které společnost znala, ale bez zbytečného odkladu je neuplatnila. Proto k nim Odbor SR KÚOK podle ust. § 14 odst. 2 správního řádu nepřihlíží.“

V návaznosti na výše popsané skutečnosti přitom krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný se při rozhodování o námitce podjatosti vznesené vůči všem úředním osobám žalovaného a rovněž vůči všem úředním osobám správního orgánu I. stupně dopustil pochybení majícího vliv na zákonnost vydaných správních rozhodnutí, přičemž důvodem tohoto pochybení je primárně skutečnost, že o námitce podjatosti v daném případě rozhodovaly osoby, vůči nimž námitka podjatosti a v ní uplatněné důvody (také) směřovaly.

Krajský soud v této souvislosti předně připomíná, že primárním účelem institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci je zajištění nestrannosti správního orgánu. Tento požadavek vyplývá ze zásady rovnosti účastníků správního řízení a nestranného postupu správního orgánu vůči všem dotčeným osobám (§ 7 správního řádu). Objeví-li se tedy pochybnosti o nepodjatosti osob podílejících se bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu, jsou takové úřední osoby z projednávání a rozhodování věci vyloučeny. Do doby, než je rozhodnuto o vyloučení dotčené úřední osoby a provedeny potřebné úkony, může tato osoba provádět pouze takové úkony v řízení, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3 *in fine* správního řádu). Důvodem vyloučení je v první řadě skutečnost, že úřední osoba 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. Podjatost je přitom stavem, který nastává ze zákona za okolností stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu. Usnesení o vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci, ať již je vydáno na základě námítky podjatosti (§ 14 odst. 2 správního řádu) nebo na základě podnětu vyloučené úřední osoby (§ 14 odst. 3 správního řádu) má tedy deklaratorní povahu. K vyloučení úřední osoby dochází již v okamžiku, kdy nastanou skutečnosti stanovené v § 14 odst. 1 správního řádu, nikoliv až vydáním usnesení o jejím vyloučení.

Vyloučení se může týkat každé osoby, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu (§ 14 odst. 1 správního řádu). Jedná se především o osoby, které jsou oprávněny provádět úkony podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucího správního orgánu (§ 15 odst. 2 správního řádu). Úkony těchto osob se zpravidla přímo týkají projednávání a rozhodování věci (např. provádění dokazování, příprava a vydání rozhodnutí apod.). Ze znění § 14 odst. 1 správního řádu nicméně vyplývá, že vyloučeny mohou být také jakékoliv další osoby, které se ve správním řízení bezprostředně podílejí na úkonech, které představují výkon pravomoci správního orgánu. Takovým úkonem je přitom i rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě, popř. úředním osobám, neboť i tento úkon představuje výkon pravomoci správního orgánu. Proto i pro osobu podílející se na rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě platí, že je vyloučena, pokud jsou u ní dány pochybnosti o nepodjatosti. A platí, že do doby, než je rozhodnuto o jejím vyloučení, nebo o tom, že není vyloučena, může tato osoba provádět pouze takové úkony, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3 správního řádu). Právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 až 4 správního řádu se tedy vztahuje na všechny případy vyloučení úředních osob, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Výjimka platí pouze

pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, na něž se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci nepoužijí (§ 14 odst. 6 správního řádu). *A contrario* tak lze dovodit, že v případě všech ostatních úředních osob se ustanovení § 14 odst. 1 až 4 správního řádu použijí.

V nyní posuzované věci se přitom jednalo o případ, kdy žalobcem byla v podaném odvolání uplatněna námitka tzv. systémové podjatosti všech úředních osob správního orgánu I. stupně a všech úředních osob žalovaného. V tomto ohledu je tedy nezbytné zodpovědět otázku, která úřední osoba nebo správní orgán byly za daných okolností oprávněny o takto vznesené námitce podjatosti rozhodnout.

Obecně platí, že k rozhodování o námitce podjatosti vznesené účastníkem řízení je podle § 14 odst. 2 *in fine* správního řádu příslušný služebně nadřazený úřední osoby, vůči níž námitka směřuje, nebo ten, kdo má obdobné postavení. Tuto osobu označuje správní řád legislativní zkratkou „*představený*“. Nejedná se však v tomto případě o stanovení věcné příslušnosti k rozhodnutí o námitce, nýbrž o funkční příslušnost, která určuje úřední osobu oprávněnou rozhodnout o námitce podjatosti. Jde v podstatě o zvláštní určení oprávněné úřední osoby ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu (viz např. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*, 3. vyd., Praha: Bova Polygon, 2012, str. 181). Specifickou úpravu funkční příslušnosti k rozhodování o námitce podjatosti, resp. o vyloučení úředních osob z projednání a rozhodování věci, pak obsahují i některé zvláštní zákony.

V daném případě je relevantním ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o krajích“), které stanoví, že skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance zařazeného do krajského úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují příslušnému vedoucímu odboru krajského úřadu; skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru krajského úřadu nebo vedoucího nebo člena zvláštního orgánu se oznamují řediteli krajského úřadu. O podjatosti rozhoduje zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují; ten také v případě rozhodnutí o vyloučení pro podjatost učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení. Dále lze v této souvislosti poukázat také na ustanovení § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) nebo na § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, obsahující obdobnou právní úpravu.

Správní řád ani zákon o krajích tedy výslovně neupravují postup pro případ, kdy námitka podjatosti směřuje proti všem úředním osobám podílejících se na výkonu pravomoci správního orgánu, tedy i proti úřední osobě, která stojí v jeho čele (v daném případě v čele krajského úřadu). Přesto je zřejmé, že i za těchto okolností musí být o námitce podjatosti úředních osob rozhodnuto, neboť je nutno zajistit, aby se na rozhodování nepodílela podjatá úřední osoba. K zajištění tohoto cíle správní řád stanoví, že o vyloučení úřední osoby rozhoduje „*představený*“. Zákon zde tedy zjevně vychází z premisy, že „*představený*“ je osobou, která je sama nestranná a nepodjatá, a tedy nemá zájem na výsledku řízení ani na tom, která úřední osoba se bude podílet na projednání a rozhodování věci samé.

Tento předpoklad ovšem zjevně není naplněn, pokud námitka podjatosti a důvody, o které se opírá, směřují nejen proti oprávněné úřední osobě, ale i proti jejímu

„představenému“. A právě taková situace nastala v nyní posuzované věci, neboť o vyloučení oprávněných úředních osob rozhodovaly úřední osoby, proti nimž byla námitka podjatosti ze stejných důvodů vznesena také.

Směřuje-li tedy námitka podjatosti proti úřední osobě, která je v čele správního orgánu, je z podstaty věci vyloučeno, aby o ní rozhodovala služebně nadřízená úřední osoba, neboť takové osoby není. O námitce tak musí rozhodnout odlišný správní orgán v rámci hierarchicky uspořádané soustavy správních orgánů. Nejvyšší správní soud přitom v již výše citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu dospěl k závěru, že k rozhodnutí o námitce podjatosti je v takovém případě příslušný nejbližší nadřízený správní orgán. Ostatně právě nadřízené správní orgány rozhodují v rámci správního řízení také o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti. Uvedený názor zastává i právní doktrína (shodně srovnej např. Vedral, J., Správní řád. Komentář, BOVA POLYGON: Praha, 2006, str. 133): *„Vzhledem k tomu, že za vyloučenou osobu nelze určit osobu, která by byla k vyloučenému ve vztahu podřízenosti, může dojít k situaci, kdy z tohoto důvodu nebude možné za podjatého jinou úřední osobu určit. Tak tomu bude v případech, kdy bude námitka podjatosti směřovat vůči úřední osobě, která stojí v čele správního orgánu. V takovém případě už v rámci správního orgánu není žádný další „služebně nadřízený“, který by o námitce, resp. důvodech podjatosti, mohl rozhodovat a v takovém případě bude o důvodech podjatosti rozhodovat nadřízený správní orgán (stejně jako to platilo podle předcházející právní úpravy, kdy podle § 11 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. oznamoval vedoucí správního orgánu skutečnosti nasvědčující jeho vyloučení vedoucímu nadřízeného správního orgánu, který o tom, zda je pracovník správního orgánu z řízení vyloučen, také na základě § 12 odst. 1 tohoto zákona rozhodoval.) Stejným způsobem se rozhoduje o námitce podjatosti účastníka řízení, resp. o důvodech podjatosti sdělených samotnou úřední osobou stojící v čele správního orgánu, i podle současného správního řádu.“*

V daném případě přitom došlo k tomu, že o námitce podjatosti směřující proti oprávněné úřední osobě pro podepisování: Ing. Bc. H. M., vedoucí oddělení stavebního řádu a památkové péče odboru strategického rozvoje kraje, rozhodl její představený dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu, a to vedoucí odboru strategického rozvoje kraje - Ing. R. D.; a následně sama Ing. Bc. H. M. jako představená rozhodla o námitce podjatosti směřující proti oprávněné úřední osobě k provádění úkonů ve správním řízení: Ing. D. S. Je však třeba znovu zdůraznit, že žalobcem vznesená systémová námitka podjatosti svými důvody směřovala proti všem úředním osobám žalovaného, o jejichž případné podjatosti, resp. možném vyloučení z projednávání věci nebylo v dané věci vůbec rozhodnuto. Tyto úřední osoby se proto neměly a nemohly podílet ani na rozhodování o vznesených námitkách podjatosti svých podřízených do doby, než bude řádně rozhodnuto o tom, zda ony samy jsou z rozhodování vyloučeny či nikoli.

V projednávané věci je nicméně situace o to složitější, že v podaném odvolání byla námitka podjatosti vznesena také proti všem úředním osobám stavebního úřadu jako správního orgánu I. stupně. I v tomto ohledu lze tedy konstatovat, že žalovaný pochybil, pokud věc nepředložil nadřízenému správnímu orgánu, neboť v rámci krajského úřadu nebylo možno nalézt osobu, která by nebyla námitkou podjatosti a jejími důvody dotčena, a která by tak byla oprávněna rozhodovat o vyloučení úředních osob. O této námitce přitom nebylo

rozhodnuto samostatným rozhodnutím a namísto toho se žalovaný takto vznesenou námitkou podjatosti zabýval v napadeném rozhodnutí (k tomu viz str. 14 odůvodnění), přičemž se na jeho vydání podílely úřední osoby v zaměstnaneckém poměru k žalovanému, proti nimž tato námitka a její důvody rovněž směřovaly.

V této souvislosti pak je nutno konstatovat, že ve vztahu k žalobcem uplatněné námitce o podjatosti všech úředních osob správního orgánu I. stupně nelze přijmout závěry žalovaného o nesplnění podmínky bezodkladného uplatnění této námitky dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Pokud se žalobce o skutečnostech vzbuzujících pochybnosti o nepodjatosti úředních osob dozvěděl v rámci přípravy svého odvolání, kdy dne 30. 3. 2016 byla do veřejného rejstříku a sbírky listin vložena dohoda o znění stanov spolku Prostějov olympijský, z. s., je třeba uzavřít, že na námitku podjatosti vznesenou v rámci odvolání podaného žalobcem dne 18. 4. 2016 nepochybně je nutno pohlížet jako na námitku uplatněnou bez zbytečného odkladu.

Krajský soud tedy shrnuje, že v rámci žalovaného (krajského úřadu) nebylo možno nalézt osobu, která by nebyla námitkou podjatosti a jejími důvody dotčena a byla by oprávněna rozhodovat o vyloučení úředních osob, a to jak úředních osob správního orgánu I. stupně, tak samotného žalovaného. Za těchto okolností tedy měla být věc předána k rozhodnutí o námitce podjatosti dalšímu nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, tj. Ministerstvu pro místní rozvoj. V daném případě tedy došlo v předcházejícím správním řízení k pochybení spočívajícímu v tom, že se na rozhodování o námitkách podjatosti podílely úřední osoby, vůči nimž námitka podjatosti a její důvody taktéž směřovaly. Tento postup je přitom v rozporu s ustanovením § 14 odst. 3 správního řádu a v jeho důsledku nelze zaručit, že o věci rozhodoval nestranný správní orgán. Jedná se proto o procesní vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, a z tohoto důvodu krajský soud shledal podanou žalobu a v ní uplatněnou námitku žalobce týkající se vypořádání podjatosti úředních osob jako důvodnou.

Aniž by krajský soud byl oprávněn jakkoli předjímal další postup správních orgánů v této věci, poukazuje na tomto místě na závěry zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 - 119, publikovaného pod č. 2802/2013 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, z jehož závěrů je nutno při řešení vznesených otázek vycházet. Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí na jedné straně dospěl k závěru, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji »systémovou podjatost«, zároveň však uvedl, že je u takového úředníka dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti „posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají“. Důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka je tak dán tehdy, „je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“. K pochybám o nepodjatosti přitom podle rozšířeného senátu postačí i „poměrně nízká míra podezření“, neboť „existence »systémového rizika podjatosti« je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a »podezřívavosti« při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení“. Důvody k uvedenému podezření mohou představovat „takové skutečnosti,

kteř naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku“ {viz body [62] až [63] cit. usnesení}.

Jakkoliv přitom rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučeni z projednávání a rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje určitý posun oproti pozici, kterou Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74, publikovaném pod č. 1465/2008 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, na který opakovaně poukazoval žalovaný. To je patrné zejména z pasáže citovaného usnesení, v níž rozšířený senát kritizuje neduhy současného českého modelu územní veřejné správy a zdůrazňuje nutnost promítnout povědomí o jejich existenci do rozhodování o podjatosti úředníků obcí a krajů. Podle rozšířeného senátu tak v „soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze »systémového rizika podjatosti« podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. (...) proto je nezbytné podezření vyplývající z existence »systémového rizika podjatosti« brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení“ {bod [67] cit. usnesení}.

Krajský soud tak uzavírá, že vzhledem k tomu, že dosud nebylo řádně rozhodnuto o žalobcem vznesených námitkách podjatosti, není zřejmé, zda úřední osoby, které se v předcházejícím řízení podílely na projednání a rozhodnutí ve věci účastenství žalobce v prvním i druhém stupni řízení, měly být ve věci vyloučeny či nikoliv. Za dané procesní situace se proto krajský soud již dále nemohl zabývat ostatními uplatněnými námitkami žalobce (směřujícími zejména do věci samé, a tedy toho, zda žalobce měl být účastníkem územního řízení či nikoli). Pokud by krajský soud již v této fázi řízení rozhodl o ostatních žalobních námitkách, předjímal by tím závěry, které nejprve musí vyslovit nestranný správní orgán, o jehož podjatosti bude v řízení náležitě rozhodnuto.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. I přes nesouhlas žalobce s rozhodnutím o věci samé bez jednání

tedy v daném případě byly ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. naplněny zákonné podmínky pro rozhodnutí soudu bez jednání.

Zároveň, s ohledem na skutečnost, že se důvod nezákonnosti vztahuje také na usnesení správního orgánu I. stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo, krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupil také ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení budou tedy správní orgány postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, z nichž vyplývá, že v daném případě je k rozhodnutí o námitkách podjatosti vznesených žalobcem v průběhu předcházejícího správního řízení příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj. V rámci posouzení jejich důvodnosti přitom bude třeba zohlednit právní závěry týkající se možné podjatosti úředníků územních samosprávních celků vyslovené ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud pak na tomto místě zároveň připomíná, že v mezidobí již v posuzované věci došlo k vydání rozhodnutí ze dne 18. 4. 2016, č. j. PVMU 50942/2016 61, sp. zn. SÚ/227/2016-Ing.Net, kterým stavební úřad jako správní orgán I. stupně rozhodl dle ustanovení § 79 a § 92 stavebního zákona o samotném umístění stavby „*Olympijské sportovní centrum v Prostějově*“. Krajský soud tedy zároveň správní orgány upozorňuje, že pro jejich další postup v této věci jsou relevantní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, publikovaném pod č. 3288/2015 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterých „*pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze již vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, kromě zákonem předvídaných výjimek*“. Otázka účastenství žalobce v předmětném územním řízení tak bude muset být (po vyřešení otázky podjatosti systémové podjatosti úředních osob prvostupňového stavebního úřadu i žalovaného!) „přesunuta“ a originálně řešena v rámci odvolacího řízení ve věci vydaného územního rozhodnutí, kdy správní orgán rozhodující o podaném odvolání proti územnímu rozhodnutí bude, pokud jde o jeho přípustnost, povinen hodnotit a posoudit, zda odvolání směřující proti územnímu rozhodnutí bylo podáno osobou k tomu oprávněnou, tedy účastníkem řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč (nikoli již za návrh na přiznání odkladného účinku, který nebyl žalobě usnesením ze dne 22. 9. 2016, č. j. 30 A 140/2016 - 63, přiznán), a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu Mgr. Marka Gocmana, advokáta, za zastupování žalobce v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé - sepis žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d)

a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 11 228 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28. února 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu