

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci žalobce: **ASPET-INVEST s. r. o.**, se sídlem Ostrava, Jana Šoupala 1597/3, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, **2) Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3/5, **3) Městský úřad Rosice**, se sídlem Rosice, Palackého nám. 13, zastoupený JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Brno, Rybníček 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správních orgánů, týkající se rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 3. 12. 2013, č. j. 847/2013-120-STSP/2, a usnesení Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 7. 2013, č. j. JMK 65322/2013, sp. zn. S-JMK 65322/2013 OD,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

Žalobce v podané žalobě uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1557/66, 1557/67, 1557/110, 1557/112, 1557/113, 1557/114, a 1557/115 v katastrálním území Rosice u Brna. Městský úřad Rosice (dále též „městský úřad“) mu výzvou ze dne 29. 5. 2013, č. j. MR-S 4792-13-OSU-PL-3, nařídil, aby se zúčastnil kontrolní prohlídky údajné stavby komunikace na pozemku parc. č. 1557/67. Tuto výzvu podle § 133 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, žalobce obdržel dne 30. 5. 2013, tedy teprve v den kontrolní prohlídky. Z těchto dat plyne vědomé zmaření účelu kontrolní prohlídky tak, aby se jí žalobce nemohl účastnit a uplatnit námitky.

Vzhledem k tomu, že žalobce zjistil skutečnosti nasvědčující systémové podjatosti celého městského úřadu, resp. úředních osob v něm působících na uvedené úřední činnosti, podal dle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neprodleně námitku podjatosti směřující také vůči úřední osobě a starostovi Mgr. J. S. Této námitce ovšem Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále též „krajský úřad“) usnesením ze dne 22. 7. 2013,

č. j. JMK 65322/2013, sp. zn. S-JMK 65322/2013 OD, nevyhověl. Odvolání žalobce proti tomuto usnesení zamítlo Ministerstvo dopravy (dále též „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 3. 12. 2013, č. j. 847/2013-120-STSP/2, jímž současně potvrdilo napadené usnesení.

Tím byl založen nezákonný zásah do práv žalobce, neboť podjaté úřední osoby městského úřadu pokračují v nezákonných a šikanózních úkonech vůči žalobci, např. v nařizování nepřetržitých kontrolních prohlídek jeho pozemků. Nezákonný zásah spočívá v potvrzení nepodjatosti úřední osoby Mgr. J. S., který je nadřazen všem úředním osobám městského úřadu a ovlivňuje je prostřednictvím prohlášení v médiích i jinak. Úřední činností podjatých úředních osob a zamítnutím námitky podjatosti bylo nepřipustně zasaženo do žalobcova vlastnického práva, konkrétně do jeho práva užívat předmětné pozemky. Deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 o. s. ř. napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem. Nezákonný zásah zejména městského úřadu průběžně trvá, kontrolní prohlídky pozemků žalobce nařizují podjaté úřední osoby.

Námitka podjatosti nebyla vznesena v rámci určitého konkrétního správního řízení, jehož výsledkem může být meritorní rozhodnutí. Jedná se o případ, kdy prováděná kontrolní činnost a s ní spojené sankce zasáhly a zasahují do práv žalobce. Konkrétně městský úřad dne 31. 5. 2013 vydal předběžné opatření č. j. MR-S 4905/13-ODO MUT/3, jímž žalobci zakázal disponovat po několik měsíců s jeho majetkem (předběžné opatření později zrušil odvolací orgán rozhodnutím ze dne 5. 11. 2013, č. j. JMK 108917/2013). Městský úřad dále pokračuje v nepřetržité praxi nařizování kontrolních prohlídek pozemků žalobce, aniž by k tomu byl zákonný důvod.

Tvrzení, že ve vztahu k pozemkům žalobce probíhá kolaudační řízení, není pravdivé. Poslední úkony v něm totiž městský úřad učinil v roce 2004. Dne 5. 2. 2004 vydal výzvu a dále rozhodnutím ze dne 8. 3. 2004, zn. RR/0196/04/PI, povolil předčasné užívání účelové komunikace do 31. 7. 2004. Od té doby je komunikace užívána a stavební úřad povoluje užívání rodinných domů na ni napojených, což by podle stavebního zákona nemohl nikdy učinit, pokud by komunikace nebyla zkolaudovaná.

Problematiku samotnou je pak nutno vnímat pohledem aktuálně zpřísněné judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se systémové podjatosti, ke které dochází v obcích. V daném případě došlo k porušení § 14 správního řádu. Věc je politicky citlivá, zaujatost a podjatost starosty je nasnadě. Zcela konkrétní jevy v politické a mediální sféře (veřejné prohlášení do celostátních médií) naznačují zvýšený zájem politika Mgr. J. S. jako osoby schopné ovlivnit jednání úředních osob na výsledku řízení. Dochází k dlouhodobému ovlivňování práce úředníků stavebního úřadu tak, aby tolerovali nezákonný stav a neoprávněné užívání cizího (žalobcova) majetku v hodnotě 14,2 milionu Kč.

V řízení došlo též k porušení § 52 a § 68 správního řádu. Žalobce navrhl vyslechnout ve věci dotčené osoby. Krajský úřad tento návrh přešel bez povšimnutí a svůj postup nijak neodůvodnil. Ani ministerstvo v této souvislosti nereagovalo na odvolací námitky. Nepředložilo též žádnou přezkoumatelnou úvahu, proč jsou pochybnosti o nepodjatosti starosty Mgr. S. vyloučeny. Nevypočítalo se také s námitkou neurčitosti výroku usnesení krajského úřadu.

Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud prohlásil úřední postup vedoucí k vydání usnesení krajského úřadu ze dne 22. 7. 2013, č. j. JMK 65322/2013, sp. zn. S-JMK 65322/2013 OD, a rozhodnutí ministerstva ze dne 3. 12. 2013, č. j. 847/2013-120-STSP/2, za nezákonný. Dále navrhl, aby soud všem žalovaným zakázal z těchto rozhodnutí vycházet v další úřední činnosti a nařídil obnovení stavu před nezákonným zásahem.

II. Vyjádření žalovaných k žalobě

II.a Vyjádření žalovaného 1)

Ministerstvo ve vyjádření k žalobě uvedlo, že v dané věci vystupovalo v pozici odvolacího orgánu dle § 178 správního řádu a § 40 odst. 2 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Vydalo rozhodnutí, jímž potvrdilo usnesení krajského úřadu o námitce podjatosti vznesené vůči starostovi města Rosice Mgr. J. S. v rámci kolaudačního řízení vedeného městským úřadem ohledně stavby veřejně přístupné účelové komunikace „*Rosice – Rozsocháč, objekt komunikace v k. ú. Rosice u Brna*“ na pozemku parc. č. 1557/67 v katastrálním území Rosice u Brna. Jednalo tedy v postavení správního orgánu a vydalo v dané věci rozhodnutí, které se navíc týkalo pouze procesní otázky. Ministerstvo v rámci předmětného kolaudačního řízení nevydávalo žádný pokyn směřující k donucení či zásahu, není proto v dané věci pasivně legitimováno. Žaloba uplatněná dle § 82 s. ř. s. nemůže směřovat vůči jeho postupu ukončenému správním rozhodnutím a je tak nepřipustná dle § 85 s. ř. s.

K obsahu rozhodnutí ministerstvo dodalo, že posuzování námítky podjatosti není správním řízením ve věci. Námitka podjatosti se uplatňuje v průběhu konkrétního řízení správního orgánu a rozhoduje se o ní usnesením. Toto usnesení je rozhodnutím o procesní otázce související s vedením řízení a je vydáno kdykoli v průběhu řízení. Usnesení se nevydává v žádném samostatném řízení, nevztahuje se na ně ani § 36 odst. 3 správního řádu, oznamuje se pouze tomu účastníku řízení, který námitku vznesl. Jedná se o procesní úkon v rámci rozhodnutí o věci. Neprovádí se též žádné samostatné dokazování, např. výsledky svědků. Specifické je též to, že proti usnesení je přípustné odvolání, které však nemá odkladný účinek, a jeho zákonnost nelze přezkoumat v přezkumném řízení.

II.b Vyjádření žalovaného 2)

Krajský úřad ve vyjádření k žalobě konstatoval, že ve věci neučinil žádný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., pouze vydal usnesení o námitce podjatosti, tedy procesní rozhodnutí. Námitka podjatosti se uplatňuje vždy v rámci konkrétního řízení, o ní se však žádné samostatné řízení nevede.

K tvrzení žalobce, že námitka podjatosti nebyla vznesena v rámci určitého řízení, krajský úřad uvedl, že žalobcem poukazovaná kontrolní prohlídka proběhla na stavbě „*Rosice – Rozsocháč, objekt komunikace v k. ú. Rosice u Brna*“, přičemž protokol o jejím průběhu je evidován pod č. j. MR-S 4792-13-OSU-PL-4 a je nyní součástí spisu sp. zn. MR-S 4905/13-ODO MUT nazvaného „*Kolaudační řízení – Rosice – Rozsocháč, objekt komunikace v k. ú. Rosice u Brna*“. Kolaudační řízení dosud nebylo ukončeno.

Krajský úřad navrhl, aby soud žalobu zamítl, neboť je nepřípustná dle § 85 s. ř. s.

II.c Vyjádření žalovaného 3)

Městský úřad ve vyjádření k žalobě zejména podotkl, že s argumenty žalobce se již v napadených rozhodnutích precizně vypořádali ostatní žalovaní. Dále zdůraznil, že Mgr. S. není vlastníkem přilehlých komunikací. Tím je město Rosice, za které jeho starosta vystupuje. Městský úřad navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Postup Krajského soudu v Brně

Zdejší soud se v první řadě zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že o žalobě nemůže věcně jednat, neboť je nepřípustná.

Žalobce v podané žalobě brojí proti nezákonnému zásahu, jenž spatřuje v podjatosti úředních osob, které vůči žalobci činí úkony. Z důvodů uvedených v žalobě a zejména z jejího petitu je přitom zcela zjevné, že materiálně žalobce směřuje podanou žalobu proti rozhodnutím, jimiž příslušné správní orgány v rámci kolaudačního řízení vedeného městským úřadem naložily s námitkou podjatosti vznesenou žalobcem vůči starostovi města Rosice.

Zde je nutno v první řadě posoudit žalobcův názor, že předmětné kolaudační řízení v současnosti neprobíhá, jako lichý. Svoje tvrzení žalobce odůvodnil faktickým užíváním dotčené účelové komunikace, tedy zejména tím, že městský úřad v roce 2004 povolil její předčasné užívání, přičemž od té doby je užívána, a současně tím, že městský úřad povoluje užívání rodinných domů na ni napojených. Takové tvrzení je ovšem pro závěr vyvozený žalobcem nedostatečné. Soud, vycházející z předložených správních spisů, shledal (shodně s názorem žalovaných), že kolaudační řízení týkající se stavby veřejně přístupné účelové komunikace „*Rosice – Rozsocháč, objekt komunikace v k. ú. Rosice u Brna*“ na pozemku parc. č. 1557/67 v katastrálním území Rosice u Brna, a zahájené již dne 10. 10. 2003, nebylo dosud ukončeno žádným ze způsobů stanovených právními předpisy. Ostatně žalobce ani na existenci takového formálního aktu vydaného příslušným správním orgánem nepoukazuje.

Dne 27. 1. 2004 městský úřad na místě stavby provedl ústní jednání spojené s místním šetřením. Na stavbě zjistil závady bránící jejímu užívání, pročež opatřením ze dne 5. 2. 2004, zn. RR/1557/03/Pl, stavebníka vyzval k odstranění závad a kolaudační řízení přerušil. Následně k žádosti stavebníka ze dne 17. 2. 2004 po odstranění části závad povolil rozhodnutím ze dne 8. 3. 2004, zn. RR/0196/04/Pl, předčasné užívání komunikace do 31. 7. 2004. Po uplynutí této lhůty pak opatřením ze dne 17. 9. 2004, zn. RR/0196/104/Pl, stavebníka vyzval k odstranění kolaudačních závad. Na tuto výzvu ale stavebník nereagoval a závady neodstranil.

Případné faktické užívání předmětné komunikace na závěru o neukončení kolaudačního řízení nemůže nic změnit. Jestliže nebylo zahájené správní řízení řádně ukončeno, nutno mít za to, že stále probíhá, byť v něm třebas nejsou po dlouhou dobu činěny žádné úkony.

Na hodnocení věci nemá vliv ani tvrzení žalobce, že námitka podjatosti nebyla vznesena v rámci určitého konkrétního správního řízení, ale v průběhu kontrolní činnosti opakovaně prováděné městským úřadem. Krajský úřad i ministerstvo ve svých rozhodnutích výslovně uvedli, že rozhodovali o námitce podjatosti vznesené žalobcem „v rámci kolaudačního řízení stavby veřejně přístupné účelové komunikace ‚Rosice–Rozsocháč, objekt komunikace v k. ú. Rosice u Brna‘ na pozemku p. č. 1557/67 v k. ú. Rosice u Brna“. Tomuto posouzení v zásadě nelze ničeho vytknout. Z „kombinovaného podání“ žalobce ze dne 3. 6. 2013, jehož součástí byla též námitka podjatosti vznesená mimo jiných i vůči Mgr. S., je zřejmé, že žalobce reagoval na úkony prováděné městským úřadem právě v rámci předmětného kolaudačního řízení. Tomu nasvědčuje nejen samotné materiální zaměření těchto úkonů, ale též jejich formální označení, na něž žalobce ostatně v podané námitce opakovaně explicitně odkazuje [dotčené kolaudační řízení bylo obecným stavebním úřadem (Městský úřad Rosice, odbor stavební úřad) v současnosti vedeno pod sp. zn. MR-S 4792-13-OSU, speciálním stavebním úřadem (Městský úřad Rosice, odbor dopravy) pak následně pod sp. zn. MR-S 4905/13-ODO]. Skutečnost, že na základě zjištění učiněných při kontrolních prohlídkách mohou být zahájena i jiná (např. deliktní) řízení, je již otázkou jinou. Přestože tedy žalobce v námitce uvedl, že ji vznáší „ve vztahu k veškerým úkonům, správním řízením vedeným ve vztahu k nemovitostem a majetku“, bylo zcela logické, že se jí správní orgány zabývaly v rámci probíhajícího kolaudačního řízení.

K tomu nutno dodat, že institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci není samoúčelným. Jedná se o procesní instrument umožňující nestranný postup správního orgánu vůči dotčeným osobám (viz § 7 odst. 1 správního řádu) a lze jej tedy použít vždy pouze v rámci konkrétního správního řízení (jako v daném případě) či jiného postupu správního orgánu odlišného od správního řízení (viz např. § 154 a násl. správního řádu).

Podle § 85 s. ř. s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Jakkoliv zákonodárce počínaje dnem 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), předpokladem přípustnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, ve věci „obec Třebovle“, publ. pod č. 2752/2013 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Jak plyne z výše uvedeného, rozhodování o námitce podjatosti úřední osoby bylo v dané věci součástí správního řízení. Zákonnost tohoto správního řízení (včetně zákonnosti rozhodnutí o námitce podjatosti) je ovšem možné přezkoumat v řízení podle § 65 s. ř. s., tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž se takové správní řízení končí. Lze dodat, že pokud by o námitce podjatosti bylo rozhodováno v rámci postupu správního orgánu odlišného od správního řízení (s čímž výslovně počítá § 154 správního řádu), bylo by zákonnost tohoto postupu – včetně zákonnosti rozhodnutí o námitce podjatosti – případně možno přezkoumat v řízení o zásahové žalobě dle § 82 a násl. s. ř. s. směřující proti úkonu správního orgánu, jenž by byl výsledkem předmětného postupu.

V této souvislosti nutno poukázat též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ve věci „Olomoucký kraj“, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, podle něhož zásahová žaloba, coby forma pomocného prostředku

ochrany a doplnku tam, kam nedosáhne ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., „*chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení*“. Právě takovým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení je i rozhodnutí o námitce podjatosti.

Jinými slovy řečeno, je-li ve správním řízení vznesena námitka podjatosti, není rozhodnutí o ní zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ale neoddělitelnou součástí daného správního řízení, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení o žalobě proti finálnímu rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., a to včetně problematiky, zda v řízení vystupovaly podjaté úřední osoby. Žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. směřující proti rozhodnutí o námitce podjatosti je proto nepřijatelná dle § 85 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že dle ustálené judikatury správních soudů rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti úřední osoby nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu v zásadě bez ohledu na to, dle jakého správněprocesního předpisu bylo vydáno, nezabýval se soud otázkou, zda v daném případě bylo správně postupováno dle aktuálně účinných právních předpisů nebo zda mělo být napadené rozhodnutí vydáno dle předchozí právní úpravy (viz např. § 190 odst. 3, 5 stavebního zákona). Ostatně tato okolnost ani nebyla předmětem žaloby.

IV. Závěr

Zvýše uvedených důvodů soud žalobu odmítl pro nepřijatelnost podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 85 s. ř. s.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. dubna 2014

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu