

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 žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2013, č. j. 847/2013-120-STSP/2,

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. Vymezení věci

Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 7. 2013, č. j. JMK 65322/2013, sp. zn. S-JMK 65322/2013 OD. Tímto usnesením krajský úřad nevyhověl námitce podjatosti vznesené žalobcem v rámci kolaudačního řízení vedeného Městským úřadem Rosice 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, vůči starostovi města Rosice Mgr. J. S.

II. Žaloba

Žalobce v podané žalobě uvedl, že je v předmětném katastrálním území vlastníkem pozemků parc. č. 1557/66, 1557/67, 1557/110, 1557/112, 1557/113, 1557/114, a 1557/115. Městský úřad Rosice 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.

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.

Za tohoto stavu se tak nemůže jednat o rozhodnutí toliko upravující vedení řízení. Naopak jde o rozhodnutí svými dopady ingerující do právní sféry žalobce. Takové rozhodnutí není ze soudního přezkumu vyloučeno dle § 70 písm. c) s. ř. s.

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 žalovaný v této souvislosti nereagoval na odvolací námitky. Nepředložil též žádnou přezkoumatelnou úvahu, proč jsou pochybnosti o nepodjatosti starosty Mgr. S. vyloučeny. Nevypořádal se také s námitkou neurčitosti výroku usnesení krajského úřadu.

Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného, stejně jako usnesení krajského úřadu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že vydal rozhodnutí v odvolacím řízení, které se netýkalo meritorního řešení celé věci (kolaudačního řízení), nýbrž jím bylo rozhodováno pouze o procesní otázce, a to konkrétně o vznesené námitce podjatosti. Posuzování námitky 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. výslechy svědků. Specifické je též to, že proti usnesení je přípustné odvolání, které však nemá odkladný účinek, a jeho zákonnost nelze přezkoumat v přezkumném řízení. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

V replice ze dne 31. 3. 2014 žalobce nad rámec svých již dříve uplatněných tvrzení uvedl, že hrubé ovlivňování úředních osob ústící v nesprávný úřední postup pokračovalo i po podání žaloby. Dne 5. 3. 2014 vydal městský úřad výzvu č. j. MR-S 2436/14-ODO MUT/2, aby žalobce pokračoval ve stavbě komunikace. Přitom jakékoli stavební práce na předmětném pozemku předtím městský úřad zakázal nezákonně vydaným předběžným opatřením. V jeho důsledku byla komunikace ponechána ve stavu, v jakém je doposud.

Zástupci města Rosice mají na výsledku řízení a nesprávném úředním postupu vůči žalobci osobní majetkový zájem. Zastupitelka města Rosice E. F. a další majitelé luxusních rodinných domů na ulici Trnkové v Rosicích nezaplatili developerovi P & H Staving, spol. s r. o., za zhotovení přístupové účelové komunikace (v ceně dle znaleckého posudku 14,2 milionu Kč), ani za přípojky inženýrských sítí. V důsledku toho se developer dostal do tíživé finanční situace, která skončila jeho konkursem a poškozením řady dalších věřitelů.

Starosta Mgr. S. se spolu s místostarostou Ing. P. K., bývalým vedoucím odboru výstavby a zemědělství Městského úřadu Rosice v letech 1990–2002, aktivně podíleli na vzniku současného protiprávního stavu. Společnosti P & H Staving, spol. s r. o., a fyzickým osobám (včetně představitelů města Rosice), byly umístěny, povoleny a posléze zkolaudovány stavby luxusních rodinných domů navzdory tomu, že k nim nevedla žádná zkolaudovaná veřejná účelová komunikace, ani nebyly napojeny na zkolaudované inženýrské sítě. Konkrétní důkazy o zapojení starosty Mgr. S. se nacházejí ve spisu správního orgánu I. stupně vedeném pod sp. zn. VZ/0633/02/ing.K1/Mat a sp. zn. RR/1557/03/Pl. Starosta Mgr. S. je dlouhá léta podnikatelem a je nepochybné, že se pohybuje v podnikatelském prostředí.

V. 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 a odmítl ji, neboť rozhodnutí správního orgánu o námitce

podjatosti vznesené vůči úřední osobě je úkonem, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a které tudíž není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Žalobou jsou napadena rozhodnutí, jimiž příslušné správní orgány v rámci kolaudačního řízení vedeného Městským úřadem Rosice 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 žalovaného), 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 žalovaný 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 či jiného postupu správního orgánu odlišného od správního řízení (viz např. § 154 správního řádu).

Pro posouzení otázky, zda je ve správním soudnictví přípustné přezkoumání rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti úřední osoby, je přitom třeba posoudit jeho charakter, tedy to, zda zasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce a zda jde o akt, jímž se dané správní řízení či postup správního orgánu končí.

Usnesením o námitce podjatosti, tedy o vyloučení, resp. nevyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda ta která úřední osoba bude či nebude dále participovat na probíhajícím správním řízení či postupu. Podle svého charakteru jde pouze o procesní rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytváří se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto, popř. učiněn jiný finální úkon. Usnesení krajského úřadu o námitce podjatosti podané žalobcem, jakož i rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto usnesení, tedy nejsou konečnými rozhodnutími ve věci samé, ale pouze rozhodnutími dílčími, která by měla rozhodnutí ve věci samé předcházet.

Výrok předmětného usnesení (ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu) tedy svým charakterem přímo nezasahuje do subjektivních práv účastníka řízení (hmotně-právní pozice žalobce). Takové rozhodnutí nespadá pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s., podle nějž se lze správní žalobou domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Na tom ničeho nemění, že proti usnesení o námitce podjatosti je přípustné odvolání.

Krom možného zásahu do hmotně-právní pozice účastníka řízení je pak nutno zkoumat také to, zda nebylo zasaženo do jeho práva na řádný proces, jehož ochrany se lze u soudu domáhat. Tak by tomu mohlo být například v situaci, pokud by se tímto usnesením (resp. rozhodnutím o odvolání proti němu) příslušné správní řízení končilo. Ani o tento případ však v dané věci nejde.

Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152, ve věci „*Ateliér pro životní prostředí, o. s.*“, podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu (rozhodnutí o podjatosti určité úřední osoby má pouze deklaratorní charakter). Dospěje-li např. odvolací správní orgán k závěru, že řízení před správním orgánem prvního stupně bylo vedeno podjatou úřední

osobou, musí k takové okolnosti přihlédnout, neboť se jedná o takovou vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 zpravidla bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Jak uvedeno již výše, byla předmětná námitka podjatosti podána v rámci dosud pravomocně neskončeného správního řízení a správní orgány tak měly příležitost se s obsahem této námítky vypořádat v jeho rámci. Případné vady způsobené nesprávnou aplikací § 14 správního řádu v daném případě tak lze ve správním soudnictví napadnout jedině žalobou směřující proti rozhodnutí městského úřadu, potažmo orgánu odvolacího, jímž se takové řízení končí.

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.

VI. Závěr

Nyní projednávanou žalobou tedy bylo napadeno rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takové rozhodnutí ovšem není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť na ně dopadá kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Z tohoto důvodu soud žalobu odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) 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 ě 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