



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ekologický právní servis, o. s.**, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. Povodí Moravy, s. p., se sídlem Dřevařská 11, Brno, zastoupen Mgr. Kamilou Seberovou, advokátkou se sídlem Husova 5, Praha 1, 2. obec Pavlov, se sídlem Na Návsi 88, Pavlov, 3. Fosfa akciová společnost, se sídlem Hraniční 268, Břeclav-Poštorná, 4. E.ON Česká republika, s. r. o., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, 5. Rybníkářství Pohořelice a. s., se sídlem Vídeňská 717, Pohořelice, 6. obec Horní Věstonice, se sídlem Horní Věstonice 131, 7. město Břeclav, se sídlem nám. T. G. Masaryka 3, Břeclav, 8. Zemědělská vodohospodářská správa, se sídlem Hlinky 60, Brno, 9. Pozemkový fond České republiky, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2005, č. j. 46405/2004-16310, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a stěžovatele Povodí Moravy, s. p., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2008, č. j. 5 Ca 145/2005 - 298,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III. Stěžovatel Povodí Moravy, s. p., **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Žalobci **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2001, č. j. vod. 1166/01-231.2/Ka, schválil Okresní úřad Břeclav revizi manipulačních řádů jednotlivých nádrží soustavy vodního díla Nové Mlýny. Proti tomuto rozhodnutí byla podána řada odvolání, na jejichž základě je žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 10. 2001, č. j. 24257/2001-6010, změnil tak, že zkrátil lhůtu pro předložení revize manipulačních řádů jednotlivých nádrží z 31. 12. 2005 na 30. 6. 2004.

Rozhodnutí žalovaného však k žalobcově žalobě zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2004, č. j. 6 A 143/2001 - 151, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ten následně rozhodnutím ze dne 4. 3. 2005, č. j. 46405/2004-16310, odvolání zamítl a výše uvedené rozhodnutí Okresního úřadu Břeclav potvrdil.

Toto rozhodnutí poté k další žalobcově žalobě zrušil městský soud v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění shledal zavádějícím způsob, jímž žalovaný v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 3. 2. 2005, č. j. 46405/04-16310/O (dále též „oznámení o zahájení odvolacího řízení“), stanovil dobu, v níž účastníkům řízení umožnil nahlížet do správního spisu. Dobu nahlížení v budově Ministerstva zemědělství stanovil od 23. 2. 2005 do doby vydání rozhodnutí, konec této lhůty však konkretizoval pouhým odkazem na tříměsíční zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Dobu, po kterou účastníkům umožní nahlížet do spisu a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, však byl žalovaný povinen postavit na jisto, případně stanovit jinak předvídatelným způsobem. V důsledku uvedeného postupu žalovaného se žalobce, který se k nahlížení do spisu dostavil dne 27. 4. 2005 (přičemž rozhodnutí žalovaného bylo vydáno již dne 4. 3. 2005), před vydáním rozhodnutí žalovaného neseznámil s podklady rozhodnutí, zejména s obsáhlou Komplexní studií k vodnímu dílu Nové Mlýny (dále jen „Komplexní studie“), ke které se tudíž ani nemohl vyjádřit. Žalovaný tak podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

Soud dále konstatoval, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s bodem 5.3. odvolání žalobce, v němž poukázal na již dříve uplatněnou námitkou podjatosti pracovníků Okresního úřadu Břeclav a doplnil ji o skutečnost, že bývalá vedoucí referátu životního prostředí okresního úřadu Ing. D. A. na konci roku 2000 ukončila pracovní poměr a uzavřela pracovní smlouvu s navrhovatelem - státním podnikem Povodí Moravy. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí tuto odvolací námitku odmítl s tím, že pochybnosti o podjatosti blíže neoznačených pracovníků nelze řešit a prověřit; tedy pominul, že žalobce konkrétního pracovníka označil. Pokud měl žalovaný s ohledem na formulaci tohoto bodu odvolání pochybnost o jeho obsahu (tedy zda námitka podjatosti směřuje vůči úřadu jako celku či vůči konkrétně označenému pracovníkovi), měl žádat o jeho upřesnění.

Ostatní žalobní body městský soud považoval za nedůvodné.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný včas kasační stížnost. Namítl, že při aplikaci § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2005, postupoval, i s ohledem na důvody předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, maximálně vstřícně vůči všem účastníkům řízení. V termínu od 16. do 22. 2. 2005 dokonce nad rámec svých povinností umožnil účastníkům nahlížení

do správního spisu v Brně. Z textu oznámení o zahájení odvolacího řízení bylo jednoznačně zřejmé, že odvolací řízení bylo zahájeno dne 6. 12. 2004 (dnem doručení výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), že dnem vydání tohoto oznámení (žalobci doručeno dne 11. 2. 2005 a též 17. 2. 2005) je ukončeno shromažďování podkladů a že žalovaný je veden snahou vydat rozhodnutí v zákonné tříměsíční lhůtě [§ 115 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Spojením těchto informací muselo být žalobci zcela jasné, že rozhodnutí bude vydáno nejpozději dne 6. 3. 2005. Protože se však jednalo o neděli, vydal žalovaný rozhodnutí již v pátek 4. 3. 2005. Pokud by vydal rozhodnutí později, dopustil by se nezákonnosti v podobě překročení zákonné lhůty. Přesnější určení konce lhůty ostatně ani nebylo možné, neboť žalovaný nemohl předem vědět, na kolik připomínek účastníků řízení bude muset reagovat. Přitom žádný jiný účastník řízení neshledal postup žalovaného problematickým. Žalobce o existenci Komplexní studie věděl již dříve a musel tedy očekávat, že bude v odvolacím řízení žalovaným uplatněna. Její kopie mu byla poskytnuta při nahlížení do spisu dne 27. 4. 2005.

Co se týče soudem vytýkaného postupu při odůvodnění žalobcem v odvolání uplatněné námitky podjatosti, tímto bodem odvolání se žalovaný zabýval již ve svém předchozím rozhodnutí a Nejvyšší správní soud neshledal v jeho postupu pochybení. Tato otázka je navíc s ohledem na znění § 9 odst. 1 správního řádu zcela irelevantní. Nadto, Ing. A., kterou jako jedinou žalobce jmenovitě uvedl, věc neprojednávala (v rozhodnutí je uvedeno „*vyřizuje Ing. K.*“) a tím méně ji rozhodovala, protože rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno více než čtvrt roku po ukončení jejího pracovního poměru na okresním úřadu. Rozhodnutí pak podepsal Ing. D. N. V téže věci proběhlo opakované odvolací řízení a rozhodováno bylo především s přihlédnutím k výsledkům Komplexní studie. Je s podivem, že tato - dle soudu - zásadní žalobní námitka nebyla předmětem přezkumu při opakovaném jednání u Městského soudu.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Včasnou kasační stížnost podala také osoba zúčastněná na řízení Povodí Moravy, s. p. (spolu se žalovaným dále uváděni též jako „stěžovatelé“). Shodně s důvody uvedenými v kasační stížnosti žalovaného tento stěžovatel namítl, že nové odvolací řízení bylo zahájeno dne 6. 12. 2008, o čemž byli účastníci řízení řádně informováni. Z oznámení o zahájení odvolacího řízení pak též jednoznačně vyplynulo, že žalovaný shromáždil všechny potřebné podklady a že vydá rozhodnutí v zákonné tříměsíční lhůtě, tedy nejpozději do 7. 3. 2005. Účastníci řízení měli reálnou možnost seznámit se s uvedenými podklady a vyjádřit se k nim. Navíc spis obsahoval pouze jediný nový podklad, a to Komplexní studii, o jejíž existenci žalobce věděl již dříve. Žalobce svého práva nevyužil pouze z důvodu pochybení na své straně, přičemž ostatním účastníkům řízení byl obsah oznámení jasný.

K výtce, že se žalovaný nevypořádal s námitkou podjatosti, stěžovatel uvedl, že Ing. D. A. k němu do zaměstnání nastoupila již dne 3. 1. 2001 a na rozhodnutí o schválení manipulačních řádů vydaném okresním úřadem až dne 11. 4. 2001 se tak

nepodílela. Žádné další pracovníky, jichž by se měla námitka podjatosti týkat, žalobce v žádném ze svých podání neoznačil.

Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatelé současně požádali o přiznání odkladného účinku jejich kasačním stížnostem. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl bez odkladu přímo ve věci samé.

Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

V daném případě stěžovatelé brojili proti závěru městského soudu, že se žalovaný dopustil vad řízení, pro něž bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit, spočívajících v nepředvídatelnosti jeho postupu coby odvolacího orgánu ve vztahu k uplatnění práv žalobce stanovených v § 33 odst. 2 správního řádu, a dále ve způsobu, jímž žalovaný naložil s žalobcem v odvolání uplatněnou námitkou podjatosti pracovníce správního orgánu I. stupně.

Otázka aplikace § 33 odst. 2 správního řádu byla již předmětem předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu (ze dne 31. 8. 2004) v této věci, v němž zdejší soud podrobil tehdejší postup žalovaného vůči účastníkům řízení ostré kritice [blíže viz hodnotící část tohoto rozsudku označená jako „*IV. Posouzení věci soudem*“, bod „*Ad 2)*“ (č. l. 162, 163)]. V opakovaném odvolacím řízení však již byl postup žalovaného v tomto směru zcela korektní.

V rámci oznámení o zahájení správního řízení ze dne 3. 2. 2005, č. j. 46405/04-16310/O, které bylo žalobci doručeno fikcí dne 10. 2. 2005, fakticky si je pak převzal dne 11. 2. 2005, opakovaně mu bylo doručeno dne 17. 2. 2005, žalovaný účastníkům řízení sdělil informace nutné pro další průběh odvolacího řízení. Narozdíl od žalobce však kasační soud shledal obsah tohoto oznámení bezrozporným. Zcela jednoznačně z něj totiž plyne, že opakované odvolací řízení bylo zahájeno dnem doručení zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu žalovanému, tedy dnem 6. 12. 2004, a dále, že žalovaný je připraven ve věci rozhodnout v zákonné tříměsíční lhůtě. Z takto podaných údajů nelze rozumně dovodit jinak, než že posledním dnem předmětné lhůty je neděle 6. 3. 2005. Žalovaný též účastníkům řízení sdělil podstatnou informaci, že ke dni 3. 2. 2005 bylo dle jeho názoru ukončeno shromažďování podkladů pro rozhodnutí, a v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu je vyzval, aby se k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění vyjádřili či navrhli jejich doplnění. Současně určil termíny a místa, v nichž mohli účastníci řízení nahlížet do spisu.

Městský soud shledal pochybení žalovaného zejména v tom, že poslední termín k nahlížení do spisu v budově Ministerstva zemědělství určil „*od 23. 2. 2005 do doby vydání rozhodnutí*“, přičemž datum vydání rozhodnutí nekonkretizoval jinak, než odkazem na

zákonnou tříměsíční lhůtu, tedy že nestanovil předvídatelným způsobem dobu, po kterou účastníkům řízení umožní uplatnit práva dle § 33 odst. 2 správního řádu.

Takový výklad je však vůči žalovanému příliš striktní a nahlíží na jeho postup pouze izolovaně. Způsobem vymezení termínů a míst pro nahlížení do spisu v oznámení o zahájení odvolacího řízení, žalovaný zároveň určil, že ve dnech 7. 2. až 23. 2. lze nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, aniž by v tomto období bylo rozhodnutí vydáno. Určité formě nejistoty pak byli účastníci řízení vystaveni až v rámci období od 23. 2. do 6. 3. 2005. Takto stanovený termín sice nesplňuje všechny znaky absolutní předvídatelnosti, nicméně jen proto ho nelze považovat za nezákonný. S ohledem na blížící se konec zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a nejistotu spojenou se zákonitou nevědomostí žalovaného o případně vznesených připomínkách a návrzích na doplnění podkladů, ho lze dokonce považovat za vcelku pochopitelný. Nelze totiž pominout, že účastníci řízení mohli po dva předcházející týdny (konkrétně žalobce tedy jen ve lhůtě od 11. 2. do 23. 2. 2005), tedy po dostatečně dlouhou dobu, nahlížet do spisu s vědomím časové rezervy pro jejich vyjádření. Žalobce se dostavil nahlížet do spisu dne 27. 4. 2005 a pořídil si kopie některých podkladů. Při vědomí, že do konce žalovaným deklarované lhůty pro vydání rozhodnutí zbývá méně než deset dnů, však nijak neprojevil svou vůli se ke shromážděným podkladům jakkoliv vyjádřit.

Kasační soud proto dospěl k závěru, že pojednáváný důvod, pro nějž městský soud také rozhodnutí žalovaného zrušil, neobstojí.

Narozdíl od výše uvedeného se však ztotožnil se způsobem, jakým městský soud posoudil žalobní bod týkající se žalobcem v odvolání uplatněné námitky podjatosti.

V bodě 5.3. odvolání proti předmětnému rozhodnutí okresního úřadu žalobce konstatoval, že již v průběhu řízení namítal podjatost pracovníků správního orgánu, a to vzhledem k míře nerespektování zásady zákonnosti a k neochotě zajistit si potřebné podklady pro rozhodnutí; dodal, že tuto podjatost shledává opakovaně i ve skutečnosti, že bývalá vedoucí referátu životního prostředí Okresního úřadu Břeclav Ing. D. A. koncem roku 2000 uzavřela pracovní poměr s Povodím Moravy, s. p.

V prvním rozhodnutí o odvoláních (ze dne 16. 10. 2001) vycházel žalovaný při přezkoumání této námitky (již uvedl slovy „*Odvolatelé dále namítají*“) z toho, že kdo takovou námitku uplatňuje, musí označit konkrétního pracovníka a uvést i konkrétní skutečnosti, ze kterých podjatost pracovníka správního orgánu odvozuje; nejsou-li tyto údaje uvedeny, nemůže se v takovém rozsahu žalovaný námitkou zabývat.

K tomu žalovaný v kasační stížnosti uvedl, že „*se uvedenou námitkou zabýval již dříve Nejvyšší správní soud, který v tomto směru rozhodně neshledal pochybení žalovaného, popř. prvoinstančního orgánu, které by mělo být důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí*“. Tato interpretace závěrů, k nimž dospěl v předchozím rozsudku (ze dne 31. 8. 2004) Nejvyšší správní soud je však značně nepřesná či expresivněji řečeno zcela nepravdivá. V hodnotící části tohoto rozsudku označené jako „*IV. Posouzení věci soudem*“ zdejší soud pod bodem „*Ad 3)*“ (č. l. 163, 164) vyjádřil jednoznačný závěr, že rozhodnutí žalovaného je ve vztahu k odvolacím námitkám žalobce nepřezkoumatelné (viz např. věty: „*Další vážné procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, spočívá v tom, že se*

správní orgány dostatečně nezabývaly námitkami, které žalobce vznášel v průběhu řízení.“, či „V napadeném rozhodnutí sám žalovaný nereaguje dostatečně konkrétním způsobem na odvolací námitky žalobce procesního charakteru. V odůvodnění rozhodnutí se těmito námitkami zabývá jediná a ještě k tomu nesrozumitelná věta.“ nebo „Nelze tedy přezkoumat, zda se v napadeném rozhodnutí žalovaný vyrovnal i s odvolacími důvody žalobce, nebo zda pouze povšechně zhodnotil námitky vznesené ostatními účastníky řízení.“).

Ve druhém rozhodnutí o odvoláních (ze dne 4. 3. 2005) však žalovaný - nyní již výslovně k bodu 5.3. žalobcova odvolání - své posouzení (opět uvedené slovy „*Odvolatelé dále namítají*“) zopakoval, přičemž dodal, že podjatost může být vzhledem ke gramatickému a teleologickému výkladu § 9 a násl. správního řádu řešena proti konkrétnímu pracovníkovi, nikoliv neadresně vůči celému úřadu.

Jak z uvedeného plyne, žalovaný zcela pominul, že žalobce ve svém odvolání jednoznačně konkretizoval jak osobu, jež byla podle jeho názoru vyloučena, tak skutečnost, která měla tomuto jeho názoru svědčit. V této části se však žalovaný dotčenou odvolací námitkou nezabýval a městský soud tak správně shledal tuto část odůvodnění rozhodnutí žalovaného nedostatečnou.

K tomu je nutno zdůraznit, že pokud se na projednávání a rozhodování věci účastnil pracovník správního orgánu, který byl ve smyslu § 9 správního řádu vyloučen pro pochybnosti o jeho nepodjatosti, jedná se o procesní vadu, která obecně může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí. O závažnosti této vady nasvědčuje i to, že skutečnost vydání rozhodnutí vyloučeným orgánem je podle § 62 odst. 1 písm. d) správního řádu důvodem obnovy řízení, za předpokladu potenciálnosti podstatného vlivu na rozhodnutí a nemožnosti zjednatí nápravy v odvolacím řízení. I z těchto důvodů, a též s ohledem na skutečnost, zda rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo odvolacím orgánem potvrzeno nebo změněno (srov. č. 503/2005 Sb. NSS), je zcela nezbytné, aby se odvolací orgán náležitě zabýval odvolací námitkou poukazující na pochybnosti o podjatosti pracovníků správního orgánu I. stupně.

Stěžovatelé se pak mýlí, snaží-li se v této souvislosti v kasačních stížnostech bagatelizovat účast Ing. A. na předmětném řízení, resp. vyloučit aplikovatelnost § 9 a násl. správního řádu v jejím případě s tím, že dotčená v době vydání rozhodnutí okresního úřadu již nebyla v této instituci zaměstnána (a to bez ohledu na to, že spíše než v kasační stížnosti, měly být tyto závěry, stejně jako tvrzení, že v opakovaném odvolacím řízení bylo rozhodováno především s přihlédnutím k výsledkům Komplexní studie, uvedeny v odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Ze znění § 9 odst. 1 správního řádu („*Pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci...*“), ale i z podstaty problematiky samé je zřejmé, že důvody vyloučení se vztahují nejen na ty pracovníky správního orgánu, kteří se přímo podílejí na rozhodování věci ve smyslu vydání rozhodnutí (a jsou na rozhodnutí následně uvedeni např. v kolonce „*Vyřizuje:*“ nebo jsou pod ním podepsáni), ale též na všechny pracovníky, kteří se na věci podílejí již (či pouze) ve fázi jejího projednávání.

Lze jen připomenout, že jak plyne ze správního spisu, byla Ing. A. vedoucí referátu životního prostředí Okresního úřadu Břeclav a osobně se účastnila na projednávání

předmětné věci (např. řídila jednání konané dne 28. 3. 2000, jehož předmětem bylo projednání revize manipulačního řádu s účastníky řízení).

Existence této vady řízení (nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve vztahu k jedné z odvolacích námitek) je dostačující k závěru o zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Námitky stěžovatelů v tomto směru shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce dosáhl v řízení o kasačních stížnostech plného úspěchu, a proto by dle § 60 odst. 1 s. ř. s. měl právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelům. Nárok na náhradu nákladů řízení však neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplynulo, že by mu nějaké náklady řízení vznikly. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť ve věci neměli úspěch.

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

V Brně dne 6. listopadu 2008

JUDr. Lenka
Kaniova
předsedkyně
senátu