



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyň: a) B. G., b) RNDr. P. P., c) V. H., všechny zastoupeny JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2010, č. j. 11 Ca 360/2009 - 86,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje**.
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2010, č. j. 11 Ca 360/2009 - 86, **se ruší**.
- III. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. 10. 2009, č. j. 131273/2009/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem ze dne 11. 4. 2008, č. j. SÚ/2032/07/Fia-30, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyním na náhradě nákladů řízení částku 26 616 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2009, č. j. 131273/2009/KUSK, žalovaný zamítl odvolání žalobkyň a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem, stavebního

úřadu, ze dne 11. 4. 2008, č. j. SÚ/2032/07/Fia-30, o umístění stavby „Domov důchodců a denní stacionář Lysá nad Labem, Náměstí B. Hrozného“ na pozemcích p. č. st. 22/2, st. 22/6, 291, 294/2, 295/1, 297/1, 297/2, 297/3, 301/2, 301/3, 3451/1, 3451/11 a 3458/2 v k. ú. Lysá nad Labem.

Uvedené rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadly samostatnými žalobami u Městského soudu v Praze. Ten nejprve usnesením ze dne 26. 1. 2010, č. j. 11 Ca 360/2009 - 51, spojil žaloby ke společnému projednání a posléze žaloby rozsudkem ze dne 4. 11. 2010, č. j. 11 Ca 360/2009 - 86, zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelky) napadly rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítané důvody kasační stížnosti včlenily stěžovatelky do dvanácti stížných námitek, které v podstatě odpovídají uplatněným žalobním námitkám, jež neshledal městský soud důvodnými. Sedm stížných námitek se týká tvrzeného porušení hmotněprávních předpisů upravujících umístování staveb a dalších pět tvrzeného porušení předpisů o řízení před správními orgány.

a) Stěžovatelky namítají, že stavba byla umístěna v rozporu s § 20 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť nerespektuje souvislosti a charakter území. Umísťovaná stavba se všemi parametry vymyká ze stávající okolní zástavby, ať již jde o typ střechy, obestavěný prostor, zastavěnou plochu apod.

b) Územní rozhodnutí je podle stěžovatelek v rozporu s § 20 odst. 1 a § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť jejím umístěním dojde ke zhoršení kvality prostředí z důvodu nedostatečných odstupů od okolních staveb, zhoršení světelných poměrů a narušení soukromí.

c) Územní rozhodnutí odporuje § 90 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť je stavba v rozporu s požadavky územně plánovací dokumentace. Stavba se vymyká charakteru okolní zástavby a nerespektuje tedy princip kontextuality zástavby.

d) Umístění komunikací a staveb pro dopravu v klidu (parkovací stání) je v rozporu s územně plánovací dokumentací. Územní rozhodnutí je proto v rozporu s § 90 písm. a) a b) stavebního zákona. Tyto části stavby mají být umístěny na ploše zeleně, kde ovšem podle územního plánu není zástavba přípustná.

e) Řešení dopravy je v rozporu s § 20 odst. 5 písm. a) a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Parkovací místa jsou umístěna mimo pozemek stavby, který je územním plánem určen k výstavbě domova důchodců.

f) Stavba je v rozporu s vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení. Stavba

pokračování

obsahuje zařízení zdravotní péče (ordinaci, vyšetřovnu, zařízení ambulantní péče), není ovšem zajištěna účinná likvidace speciálního zdravotnického odpadu.

g) Stavba nepřípustným způsobem zasahuje do korun dvou stromů (dub letní a ořešák černý), jejichž odstranění není povoleno. Jedná se přitom o významné dřeviny. Územní rozhodnutí je proto v rozporu s § 7 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

h) Územní rozhodnutí bylo vydáno bez nezbytného podkladu podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Nebylo předloženo stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ani závěr zjišťovacího řízení podle tohoto zákona. Územní rozhodnutí bylo proto vydáno v rozporu s § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 90 písm. e) stavebního zákona.

i) Stěžovatelky dále namítají, že územní rozhodnutí neobsahuje náležitosti stanovené v § 9 odst. 1 a 5 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Neobsahuje účel umísťované stavby, uvedení druhu pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje, základní údaje o kapacitě stavby ani vymezení území dotčeného vlivy stavby. Navrhované řešení údajně umožňuje dočasné navýšení kapacity až na dvojnásobek, tato skutečnost ovšem nebyla v územním rozhodnutí zohledněna. Stěžovatelkám dále nebyly doručeny výkresy, které tvoří přílohu územního rozhodnutí podle podmínky č. 1 uvedené ve výroku II. rozhodnutí stavebního úřadu.

j) Rozhodnutí žalovaného je podle stěžovatelek nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný v odůvodnění tohoto rozhodnutí nevypořádal řádně s námitkami, které uvedly v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. U řady námitek není zřejmé, jak se s nimi žalovaný vypořádal a z jakého důvodu je shledal nedůvodnými.

k) Stěžovatelky dále namítají, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v rozporu s § 14 odst. 3 správního řádu. Ačkoliv stěžovatelky vznesly námitku podjatosti směřující vůči všem pracovníkům městského úřadu, nebylo o této námitce rozhodnuto v souladu se zákonem. O námitce podjatosti vůči osobě, jež vydala rozhodnutí prvního stupně, nebylo v době vydání tohoto rozhodnutí rozhodnuto, tedy byl porušen § 14 odst. 3 správního řádu, podle něhož osoba, vůči níž byla námitka podjatosti vznesena, nemůže do doby rozhodnutí o ní činit jiné než neodkladné úkony. V době vydání územního rozhodnutí totiž nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti uplatněné vůči paní M. F., která rozhodnutí vydala a podepsala. Navíc rozhodnutí o tom, že paní M. F. není vyloučena, vydal tajemník městského úřadu, nikoliv osoba služebně nadřízená. Jeho usnesení je tedy podle stěžovatelek nicotné. Uvedl-li žalovaný ve svém rozhodnutí, že námitka podjatosti byla uplatněna neurčitě, namítají stěžovatelky, že námitka je dostatečně konkrétní, neboť nevzbuzuje pochybnosti, jakých úředních osob se týká.

l) Rovněž odvolací rozhodnutí žalovaného bylo podle stěžovatelek vydáno osobou vyloučenou z rozhodování. Stěžovatelky v odvolání proti územnímu rozhodnutí

vznesly námitku podjatosti všech pracovníků Krajského úřadu Středočeského kraje. Tato námitka se opírala o konkrétní a určité důvody vyvolávající pochybnosti o nepodjatosti úředních osob podílejících se na rozhodování věci. O uplatněné námitce podjatosti ovšem nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé řádně rozhodnuto. I v tomto případě mají stěžovatelky za to, že námitka je dostatečně konkrétní a nevzbuzuje pochybnosti, proti komu směřuje. Nad rámec uvedeného stěžovatelky uvedly, že trvají na tom, že jimi vznesené námitky podjatosti byly důvodné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou, a proto navrhl její zamítnutí. Žalovaný se podle svých slov řídil právním názorem vysloveným v rozsudku městského soudu ze dne 16. 6. 2009, č. j. 11 Ca 357/2008 – 70, odstranil nedostatky, které mu byly v uvedeném rozsudku vytčeny, jednotlivě se zabýval odvolacími námitkami a doplnil neúplné vypořádání některých námitek. K námitkám týkajícím se tvrzené podjatosti úředních osob [ad k) a l)] uvedl žalovaný, že je povinností účastníka správního řízení, aby řádně odůvodnil námitku podjatosti vznesenou vůči konkrétním úředním osobám. Správní orgán nemá povinnost poučovat účastníka, v jakém smyslu má své podání doplnit, neboť tvrzená podjatost vyplývá z vnitřního přesvědčení účastníka. Je na něm, aby skutečnosti, z nichž dovozuje podjatost úřední osoby, sám vyslovil. Námitka podjatosti uplatněná vůči žalovanému byla neurčitá co do obsahu i uvedení úředních osob, jichž se týkala, neboť byla namítnuta podjatost všech pracovníků krajského úřadu pouze z toho důvodu, že Středočeský kraj inicioval územní řízení.

Z repliky k vyjádření žalovaného vyplývá, že stěžovatelky s vyjádřením žalovaného nesouhlasí a trvají na uplatněných stížních námitkách.

Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci zjistil, že právní otázka týkající se možné podjatosti úředních osob, které jsou zaměstnanci územních samosprávních celků, má být předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Usnesením ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 89/2010 - 100, předložil první senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu věc, v níž jde o právní otázku, zda za situace, kdy rozhoduje orgán územního samosprávného celku jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze z důvodu zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku pochybovat o nepodjatosti úředních osob, a to pro jejich poměr k věci, který by je vylučoval ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohly ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu výsledek řízení ovlivnit.

Stejná právní otázka je předmětem posouzení i v nyní projednávané věci. Stěžovatelky totiž namítají, že bylo porušeno ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu, podle kterého osoba, vůči níž byla námitka podjatosti vznesena, nemůže do doby rozhodnutí o ní činit úkony jiné než neodkladné. Zároveň trvají na tom, že námitka podjatosti vznesená vůči všem úředním osobám správního orgánu prvního stupně i žalovaného byla důvodná. Vzhledem k tomu, že k posouzení důvodnosti těchto stížních námitek bylo rozhodné zodpovězení uvedené otázky rozšířeným senátem, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že bylo nezbytné vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve

pokračování

věci sp. zn. 1 As 89/2010. Z tohoto důvodu usnesením ze dne 18. 6. 2012, č. j. 5 As 43/2011 – 179, řízení přerušil [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.].

O uvedené právní otázce rozhodl rozšířený senát usnesením ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, které dosud nebylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, avšak je dostupné na www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil následující právní názor: *„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.“*

Jelikož tedy již odpadla překážka, jež bránila projednání a rozhodnutí věci samé, rozhodl Nejvyšší správní soud o pokračování řízení (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelky byly účastnicemi řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeny advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se v návaznosti na právní názor vyslovený rozšířeným senátem v citovaném usnesení, zabýval v první řadě posouzením důvodnosti stížních námitek k) a l), které se týkaly vypořádání námitek podjatosti vznesených v průběhu řízení před správními orgány.

Námítka podjatosti úředních osob byla vznesena již průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně. Z písemností, které jsou součástí správního spisu, vyplývá, že v průběhu územního řízení vznesla stěžovatelka c) ve svém podání ze dne 14. 2. 2008 námitku podjatosti, která směřovala proti všem pracovníkům stavebního úřadu Městského úřadu Lysá nad Labem, včetně vedoucího stavebního úřadu a jeho referentů, proti tajemníkovi městského úřadu a starostovi města. Jako důvod uvedla, že uvedené osoby jsou v postavení závislém vůči městu Lysá nad Labem, které je zároveň účastníkem řízení. Jejich poměr k tomuto účastníkovi proto vyvolává pochybnosti o jejich nepodjatosti. Z obdobných důvodů vznesla stěžovatelka c) již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně námitku podjatosti i vůči všem pracovníkům žalovaného krajského úřadu, včetně vedoucích odborů a ředitele krajského úřadu, a vůči hejtmanovi Středočeského kraje. Tuto námitku odůvodnila tím, že Středočeský kraj vystupuje v územním řízení jako žadatel a uvedené osoby jsou vůči němu v závislém postavení. Dále z podkladů vyplývá, že námitku podjatosti shodného znění uplatnil v podání ze dne 12. 2. 2008 i další z účastníků správního řízení, a to občanské sdružení LYSIN.

Usnesením ze dne 21. 2. 2008, č. j. KÚ/114/08, Městský úřad Lysá nad Labem rozhodl tajemníkem úřadu tak, že z projednávání a rozhodování ve věci umístění stavby nejsou vyloučeny Ing. J. Č., vedoucí stavebního úřadu Městského úřadu Lysá nad Labem a úřední oprávněné osoby stavebního úřadu. Toto rozhodnutí opřel tajemník o názor, že oprávněné úřední osoby nevystupují v řízení jako zaměstnanci města, ale jako úředníci vykonávající státní správu v přenesené působnosti.

Proti tomuto usnesení podaly stěžovatelka c) a občanské sdružení LYSIN odvolání. Podle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odvolání podané proti usnesení správního orgánu odkladný účinek. Městský úřad tedy vydal dne 11. 4. 2008 rozhodnutí o umístění předmětné stavby, aniž vyčkal rozhodnutí o podaném odvolání. O odvolání proti usnesení městského úřadu vydal žalovaný, tj. Krajský úřad Středočeského kraje, rozhodnutí ze dne 24. 4. 2008, č. j. 60690/2008/KUSK. Žalovaný změnil výrok usnesení městského úřadu tak, že z projednávání a rozhodování věci není vyloučena vedoucí stavebního úřadu Ing. J. Č. Pokud však jde o ostatní úřední osoby, které se podílely na rozhodnutí o umístění stavby, měla podle krajského úřadu rozhodnout o jejich případném vyloučení nejbližše služebně nadřízená úřední osoba (§ 14 odst. 2 správního řádu), tedy nikoliv tajemník úřadu.

Usnesením ze dne 14. 5. 2008, č. j. KÚ/114/08, rozhodl městský úřad tajemníkem úřadu tak, že z projednávání a rozhodování věci není vyloučena paní M. F., referentka stavebního úřadu. V odůvodnění tajemník uvedl, že z důvodu dlouhodobé pracovní neschopnosti nemohla o námitce podjatosti vznesené proti pověřené úřední osobě, tj. M. F., rozhodnout vedoucí stavebního úřadu, která je její představenou. Z tohoto důvodu o námitce rozhodl tajemník městského úřadu. Proti tomuto usnesení podala odvolání stěžovatelka c) a občanské sdružení LYSIN. Krajský úřad však toto odvolání rozhodnutím ze dne 18. 7. 2008, č. j. 109412/2008/KUSK, zamítl a napadené usnesení městského úřadu potvrdil.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že správní orgány pochybily, neboť postupovaly nesprávně při rozhodování o námitce podjatosti vznesené vůči úředním osobám v řízení před správním orgánem prvního stupně. Důvodem pochybení je primárně skutečnost, že o námitce podjatosti v daném případě rozhodovaly osoby, vůči nimž tato námitka a v ní uplatněné důvody (také) směřovaly.

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 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 prvé 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

pokračování

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 ovšem vyplývá, že vyloučeny mohou být i jakékoliv další osoby, které se ve správním řízení bezprostředně podílejí na úkonech, které představují výkon pravomoci správního orgánu. Takovým úkonem je i rozhodování o námítce 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 námítce 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 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 - Nejvyšší správní soud podáním ze dne 8. 10. 2009, č. j. 1 Afs 7/2009 - 7, www.nssoud.cz, navrhl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy zrušení tohoto ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem; o návrhu dosud nebylo Ústavním soudem rozhodnuto). *A contrario* tak lze dovodit, že v případě všech ostatních úředních osob se ustanovení § 14 odst. 1 až 4 správního řádu použijí.

V daném případě byla v řízení před správním orgánem prvního stupně uplatněna námítka podjatosti proti všem úředním osobám městského úřadu, včetně úředních osob, které jinak rozhodují o námitkách podjatosti, a proti starostovi města Lysá nad Labem. Je proto nezbytné zodpovědět otázku, která úřední osoba nebo správní orgán jsou za daných okolností oprávněny rozhodnout o námítce podjatosti.

Obecně platí, že k rozhodování o námítce podjatosti vznesené účastníkem řízení je podle § 14 odst. 2 *in fine* správního řádu příslušný služebně nadřízený úřední osoby, vůči níž námítka 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 námítce, nýbrž o funkční příslušnost, která určuje úřední osobu oprávněnou rozhodnout o námítce 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 obsahují i některé zvláštní zákony. V daném případě je relevantní § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž stanoví: *„Skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují vedoucímu odboru obecního úřadu; v obcích, kde není zřízen odbor obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. Skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru obecního úřadu se oznamují tajemníkovi obecního úřadu; v obci, kde nepůsobí tajemník obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. U člena komise nebo zvláštního orgánu se oznámení činí starostovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují; ten také v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.“* V této souvislosti lze poukázat i na § 94 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) nebo na § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které obsahují obdobné úpravy.

Správní řád ani zákon o obcích tedy výslovně neupravují postup pro případ, kdy námitka podjatosti směřuje proti úřední osobě, která stojí v čele obecního (městského) úřadu, případně i proti všem ostatním úředním osobám, které se na projednávání a rozhodování v dané věci podílejí. Přesto je však zřejmé, že i za těchto okolností musí být o námitce podjatosti úředních osob rozhodnuto. Hlavním účelem institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci je totiž 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 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 něž 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 v rámci správního řízení prvního stupně úřední osoby, proti nimž byla námitka podjatosti ze stejných důvodů vznesena také.

Směřuje-li námitka podjatosti (i) 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. S ohledem na účel institutu vyloučení úřední osoby je třeba dospět 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, například Vedral (viz Vedral, J.: *cit. op.*, str. 187.) uvádí: *„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*

pokračování

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. Tak tomu bude např. i v případě namítané podjatosti starosty, který podle obecního zřízení stojí v čele obecního úřadu, nebo v případě ředitele krajského úřadu, který stojí v čele krajského úřadu (služebně nadřízeným, resp. tím kdo má obdobné postavení, není ve vztahu k řediteli krajského úřadu hejtman kraje, byť ho do funkce jmenuje, sám hejtman však není součástí krajského úřadu).“

V daném případě o námitce podjatosti směřující proti vedoucí stavebního úřadu Ing. J. Č. rozhodl nakonec žalovaný a o shodné námitce podjatosti vznesené vůči referentce městského úřadu paní M. F. rozhodl tajemník městského úřadu. Je však třeba znovu zdůraznit, že námitka podjatosti svými důvody směřovala i proti oprávněným osobám krajského úřadu a tajemníkovi městského úřadu, o jejichž případné podjatosti, resp. možném vyloučení z projednávání věci nebylo vůbec rozhodnuto. Tyto úřední osoby se proto neměly podílet na rozhodování o vznesených námitkách podjatosti do doby, než bude řádně rozhodnuto o tom, zda ony samy jsou vyloučeny či nikoliv. Podle § 14 odst. 3 správního řádu totiž do doby rozhodnutí o vyloučení úřední osoby může tato osoba provádět pouze takové úkony, které nesnesou odkladu.

V daném případě je nicméně situace o to složitější, že v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně byla námitka podjatosti vznesena i proti všem úředním osobám působícím u nejbližší nadřízeného správního orgánu, tj. žalovaného krajského úřadu, vzhledem k tomu, že Středočeský kraj, jehož je žalovaný orgánem, byl v dané věci žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Ani v rámci krajského úřadu tedy nebylo možno nalézt osobu, která by nebyla námitkou podjatosti a jejími důvody dotčena a byla by oprávněna rozhodovat o vyloučení úředních osob. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že podle § 68 odst. 1 zákona o krajích stojí v čele krajského úřadu ředitel. Hejtman není součástí krajského úřadu, navíc i proti němu námitky podjatosti směřovaly, a proto ani on nebyl oprávněn rozhodovat o vyloučení úředních osob. Za těchto okolností tedy měla být věc předána k rozhodnutí o námitce podjatosti dalšímu nejbližší nadřízenému správnímu orgánu, tj. Ministerstvu pro místní rozvoj.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v daném případě došlo v řízení před správním orgánem prvního stupně k pochybení spočívajícímu v tom, že se na rozhodování o námitce podjatosti podílely úřední osoby, vůči nimž tato námitka podjatosti a její důvody směřovaly. Tento postup je v rozporu s § 14 odst. 3 správního řádu a v jeho důsledku nelze zaručit, že o věci rozhodoval nestranný správní orgán prvního stupně. Jedná se proto o vadu řízení, která mohla mít vliv na výsledek řízení o věci samé.

Obdobné závěry platí v tomto případě i ve vztahu k námitce podjatosti vznesené v odvolacím řízení vůči všem pracovníkům krajského úřadu, včetně vedoucích odborů, ředitele krajského úřadu, a vůči hejtmanovi Středočeského kraje. Tuto námitku vznesly stěžovatelky b) a c) již ve svých odvoláních proti územnímu rozhodnutí. I v tomto případě lze konstatovat, že žalovaný pochybil, neboť věc nepředložil nadřízenému správnímu

orgánu, tj. Ministerstvu pro místní rozvoj k rozhodnutí o námitce podjatosti. O námitce přitom nebylo rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Namísto toho se žalovaný s námitkou podjatosti vypořádal sám v napadeném rozhodnutí (viz str. 23), přičemž se na jeho vydání podílely úřední osoby v zaměstnaneckém poměru ke Středočeskému kraji, proti nimž tato námitka a její důvody směřovaly.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v obou uvedených případech, ať již se jedná o vypořádání námitek podjatosti vznesených v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i v průběhu odvolacího řízení, došlo k pochybením. V obou případech bylo o uplatněných námitkách podjatosti rozhodnuto či tyto námitky byly posouzeny osobami, vůči nimž tyto námitky a jejich důvody směřovaly. Jedná se proto o vadu řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé. Z tohoto důvodu shledal Nejvyšší správní soud obě stížní námitky týkající se vypořádání námitek podjatosti úředních osob důvodnými.

Nad rámec uvedeného je třeba zdůraznit, že ve světle již citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, nelze namítaný důvod podjatosti úředních osob, tj. tzv. systémové riziko podjatosti, považovat za nekonkrétní, jak uváděli žalovaný i městský soud. Aniž by Nejvyšší správní soud v této souvislosti předjímal další postup správních orgánů v této věci, poukazuje na závěry zmiňovaného usnesení, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na jednu stranu odmítl „přísné pojetí systémové podjatosti“, avšak zároveň do určité míry modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce.

Rozšířený senát 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, které 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).

Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku pak *„mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní*

pokračování

politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.“. Za určitých okolností však uvedenou skutečností může být už jen „samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy“. Zjevně a bez dalšího uvedenými skutečnostmi budou „podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“ (bod [63] cit. usnesení).

Oproti tomu „signálem nadkritické míry »systémového rizika podjatosti« zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení“ (bod [64] cit. usnesení).

Jakkoliv tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučení z projednávání a rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje určitý posun oproti pozici, kterou zdejší soud zaujal v rozsudku č. j. 2 As 21/2004 – 67, na který ve svém rozhodnutí 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).

Ostatními uplatněnými stížnými námitkami se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Vzhledem k tomu, že nebylo řádně rozhodnuto o uplatněných námitkách podjatosti, není zřejmé, zda úřední osoby, které se podílely na projednání a rozhodnutí věci v prvním a druhém stupni správního řízení, měly být ve věci vyloučeny či nikoliv.

Pokud by za daného stavu Nejvyšší správní soud rozhodl i o ostatních stížních námitkách, již by předjímal další možný postup správních orgánů ve věci.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, a případně i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na něž se důvod nezákonnosti také vztahuje, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V dalším řízení budou správní orgány postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Jak vyplývá z již uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu, v daném případě je k rozhodnutí o námitkách podjatosti vznesených účastníky v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj. V rámci posouzení jejich důvodnosti je přitom třeba zohlednit i právní závěry týkající se možné podjatosti úředníků územních samosprávných celků vyslovené v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelky měly ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jim tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. V řízení před městským soudem i v řízení o kasační stížnosti byly stěžovatelky zastoupeny advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, náleží jim tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Pokud jde o odměnu za zastupování v řízení před městským soudem, zohlednil soud při stanovení výše odměny v první řadě skutečnost, že advokát zastupoval v řízení před městským soudem společně všechny tři stěžovatelky. Z obsahu žalob je přitom zřejmé, že žalobní námitky a argumentace uplatněná v jednotlivých žalobách jsou ve všech třech případech shodné. Pouze v případě stěžovatelky a) nebyla na rozdíl od ostatních žalob část žalobních námitek uplatněna. Nebyly ovšem uplatněny žádné skutečnosti či skutkové a právní námitky, které by mohly procesní postavení jednotlivých stěžovatelek zásadně odlišovat. Advokát tak sice zastupoval v řízení před městským soudem současně všechny tři stěžovatelky a nárokuje si proto odměnu za příslušné úkony právní služby u každé ze stěžovatelek, avšak vykonané úkony právní služby, tj. převzetí zastupování, soupis všech tří žalob a - po spojení žalob ke společnému projednání - zastupování všech tří stěžovatelek při jednání před městským soudem dne 4. 11. 2010, byly zcela totožné a ve skutečnosti tak představují pouze tři úkony, které advokát poskytl všem stěžovatelkám společně. Za dané situace proto soud dospěl k závěru, že jsou zde dány důvody zvláštního zřetele hodné pro to, aby stěžovatelkám nebyla zčásti přiznána náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Soud proto při určení výše odměny advokáta za právní služby poskytnuté v řízení před městským soudem postupoval tak, že přiznal na náhradě

pokračování

za odměnu advokáta pouze částku ve výši 3 x 2100 Kč za tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby a účast na jednání před městským soudem [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012]. Pokud jde o řízení o kasační stížnosti, činí odměna advokáta 2100 Kč za jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012). Dále advokátovi náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč za čtyři úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a náhrada za daň z přidané hodnoty (21 %) ve výši 2016 Kč. Soud přiznal stěžovatelkám i náhradu za zaplacené soudní poplatky za podání žalob ve výši 6000 Kč a společné kasační stížnosti ve výši 9000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovatelkám na náhradě nákladů řízení částku 26 616 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. března 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu