



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **A. K.**, bytem zastoupený JUDr. Zdeňkou Pechancovou, advokátkou se sídlem Masarykova 175, Luhačovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2014, č. j. 22 A 79/2014 – 8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a 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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobce – A. K. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2014, č. j. 22 A 79/2014 – 8, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) napadeným usnesením ze dne 18. 8. 2014, č. j. 22 A 79/2014 – 8, odmítl žalobu A. K., kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Zlínského kraje, ze dne 10. 6. 2014, č. j. KUZZL 30137/2014, sp. zn. KUSP/30137/2014/PŽÚ/Do, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a současně potvrzeno usnesení starosty města V. K. ze dne 25. 4. 2014, č. j. Ma-PŘ 24/2014-14, o nevyhloučení členů Komise k projednávání přestupků města V. K. Mgr. L. J., M. M. a P. Š. pro jejich podjatost, vydané v průběhu řízení o přestupku žalobce proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žaloba A. K. směřuje proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o námitce podjatosti úřední osoby dle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozhodnutí o námitce podjatosti je svým charakterem aktem, které je toliko výkonem dozorčího práva, jímž se pouze upravuje vedení řízení (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, dostupný na www.nssoud.cz). V tomto řízení se prověřuje pouze to, zda při budoucím vydání meritorního rozhodnutí (zde rozhodnutí o spáchání přestupku) není rozhodováno podjatým pracovníkem správního orgánu. Samotné rozhodnutí o podjatosti, resp. rozhodnutí o odvolání proti němu není meritorním rozhodnutím o přestupku, které by přímo zasahovalo do veřejných subjektivních práv účastníka správního řízení. Není proto ani samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Správním soudem přezkoumatelným rozhodnutím může být až ono rozhodnutí o přestupku. Pokud by toto rozhodnutí bylo učiněno podjatým pracovníkem správního orgánu, jednalo by se o zásadní vadu řízení, pro kterou by muselo být zrušeno. S ohledem na povahu žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného proto dospěl krajský soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučené ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. c) s. ř. s. Žaloba proti rozhodnutí o podjatosti úřední osoby je tudíž nepřipustná podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s. a krajský soud ji proto podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítl.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce A. K. jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, kterou opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatel především namítá, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil, pokud o jeho žalobě rozhodl v kontextu judikátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Afs 20/2003. Je tomu tak především proto, že v jeho věci nejde o vztah správce daně - daňový subjekt, pro který platí speciální právní úprava - daňový řád. Jeho věc měla být proto posuzována podle obecné úpravy správního řízení. Správní řád nestanoví, že otázka podjatosti musí být vyřešena před meritorním rozhodnutím. Naopak, ze zásad správního řízení vyplývá, že tento právní předpis chce podjaté osoby vyloučit z řízení dříve, než až v meritorním rozhodnutí. Je tomu tak proto, aby se předešlo nezákonnému rozhodnutí. Proto měla být otázka podjatosti vyřešena dříve nežli věc sama.

V předmětné věci byly naplněny podmínky ust. § 14 správního řádu. Pokud sám správní orgán nesplní zákonem mu uloženou povinnost (vyloučit podjatou osobu), má každý právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Vzhledem k tomu, že jako účastník řízení byl na svých právech evidentně zkrácen (nebyla shledána podjatost pracovníků správního orgánu prvního stupně), obrátil se v souladu se zákonem na správní soud.

Na projednávanou věc nedopadá ani kompetenční výluka dle ust. § 70 písm. c) s. ř. s., o kterou se opřel krajský soud. Je tomu tak proto, že ust. § 14 správního řádu neupravuje vedení řízení, které je upraveno až v „Hlavě VI. Průběh řízení v prvním stupni, Díl 1. Zahájení řízení“. Ze soudního přezkoumávání jsou tak vyloučeny až úkony od § 44 správního řádu. Ustanovení § 14 tohoto zákona je podmínkou - předpokladem k řádnému vedení řízení, nikoliv však úkonem vedení samotného správního řízení. Toto ustanovení

pokračování

správního řádu je zařazeno v obecné části mezi ustanoveními o správním řízení a nikoliv v části věnované řízení před správním orgánem. Nelze tak (jako krajský soud) dovozovat, že by na tuto věc dopadala kompetenční výluka ze soudního přezkoumávání.

Stěžovatel proto ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný Krajský úřad Zlínského kraje považuje ve svém písemném vyjádření kasační stížnost za nedůvodnou. S krajským soudem má shodně za to, že usnesení starosty o námitce podjatosti, tedy o tom, zda oprávněná úřední osoba je či není vyloučena z projednávání a rozhodnutí přestupkové věci, je svým charakterem rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení a jenž předchází rozhodnutí ve věci samé (totéž platí i pro rozhodnutí odvolacího orgánu). Není správná ani úvaha stěžovatele v tom směru, že je-li ust. § 14 správního řádu zařazeno v druhé části tohoto zákonného předpisu, nejedná se o vedení řízení před správním orgánem. Otázka přezkoumatelnosti rozhodnutí o podjatosti úředních osob podle správního řádu (nejen tedy dle daňového řádu) byla ostatně již kasačním soudem posuzována. Usnesení krajského soudu je pak s názorem kasačního soudu ve shodě. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadené usnesení krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu podané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatel tímto mimořádným oprávněným prostředkem domáhá zrušení usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho žaloby, neboť má za to, že je toto rozhodnutí nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Na tom nic nemění ani stěžovatelem explicitně uváděný důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byl-li totiž návrh krajským soudem odmítnut nebo řízení o něm zastaveno, lze podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat jen nezákonnost tohoto odmítnutí nebo zastavení řízení [důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Je při tom nerozhodné, v jaké okolnosti měla tato nezákonnost původ - zda v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení, či v nepřezkoumatelnosti tohoto soudního rozhodnutí, nebo v jiné vadě řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy „konzumuje důvody“ kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Podle ust. § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že 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, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Podle ust. § 14 odst. 2 správního řádu účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen "představený").

Podle ust. § 14 odst. 3 správního řádu úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

Z obsahu správní žaloby i z nyní projednávané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatel u krajského soudu výslovně domáhal ochrany svých práv, jejichž zkrácení dovozoval právě z vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného o zamítnutí jeho odvolání a potvrzení usnesení starosty města V. K. ze dne 25. 4. 2014, č. j. Ma-PŘ 27/2014-14, o podjatosti (nevyloučení členů Komise k projednávání přestupků města V. K. Mgr. L. J., M. M. a P. Š.), vydaného v průběhu řízení o přestupku stěžovatele proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

V projednávané věci tak je spornou otázka, zda rozhodnutí odvolacího správního orgánu (žalovaného) o odvolání proti rozhodnutí o podjatosti podléhá samostatně soudnímu přezkoumání, či nikoliv.

Žaloba stěžovatele je podle krajského soudu nepřípustná proto, že rozhodnutí, jehož přezkoumání a zrušení se stěžovatel svou žalobou domáhal, je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť nejde o rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., ale pouze o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele není nezákonné.

Otázkou přípustnosti soudního přezkoumávání správního rozhodnutí, kterým je v průběhu jiného správního řízení (zde řízení o přestupku stěžovatele proti veřejnému pořádku) rozhodováno o podjatosti rozhodujících pracovníků správního orgánu, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval již dříve. Např. v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 114/2004 Sb. NSS, vyslovil tento soud názor, že: „Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v

pokračování

řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí“. V rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010 – 59, který je dostupný na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „Rozhodnutí o vyloučení pracovníka z daňového řízení je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.), a není tudíž přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. V rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 - 21, který je dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud posléze vyslovil právní názor, že: „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. Podle svého charakteru jde pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto. Usnesení starosty o námitce podjatosti podané stěžovatelem, ani 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“.

Uvedená problematika nezůstala ani stranou pozornosti rozhodovací praxe krajských soudů. Např. Krajský soud v Brně již ve svém usnesení ze dne 25. 9. 2009, č. j. 30 Ca 122/2009 - 42, vyslovil, že: „Rozhodování o námitce podjatosti je pouze výkonem dozorcího práva nad postupem správního orgánu prvního stupně v konkrétním správním řízení a jedná se o úkon, jímž se upravuje vedení řízení a který je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen“.

Rozhodnutím o vyloučení, resp. o nevyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení je rozhodováno toliko o tom, zda se ta která úřední osoba bude či nebude dále podílet na probíhajícím správním řízení [zde na řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Výrok tohoto rozhodnutí pak svým charakterem není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jako obviněného z přestupku. Z tohoto důvodu není tudíž přezkoumatelný ve správním soudnictví. Je tomu tak proto, že správní žalobou se lze 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 (§ 65 s. ř. s.). Tak tomu ale v případě napadeného rozhodnutí žalovaného, resp. jemu předcházejícího usnesení starosty města V. K. ze dne 25. 4. 2014, č. j. Ma-PŘ 27/2014-14 není. Výrok předmětného usnesení správního orgánu prvního stupně (ve spojení s rozhodnutím odvolacího orgánu) tedy svým charakterem přímo nezasahuje do subjektivních práv účastníka řízení (hmotně-právní pozice stěžovatele), resp. takové rozhodnutí nespadá pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto, s přihlédnutím k předestřeným judikатурním názorům správních soudů, konstatuje, že rozhodnutím o podjatosti či nepodjatosti úředních osob správních orgánů rozhodujících v meritorních věcech [zde v řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích], se pouze upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.). Takové rozhodnutí proto není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Krajský soud správně předestřel v napadeném usnesení, že se lze domáhat zrušení meritorního rozhodnutí pro vady správního řízení, způsobené nesprávnou aplikací

ustanovení o vyloučení úředních osob správního orgánu (§ 14 správního řádu). Tyto námitky je však třeba uplatnit v řízení o opravných prostředcích proti meritornímu rozhodnutí - tedy v řízení proti rozhodnutí o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (*v případném odvolání, či ve správní žalobě proti negativnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu*). Ani o jeden z poukazovaných případů v této věci ale nejde.

Krajský soud tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného se toliko upravují poměry, resp. vytváří se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto, a žalobu proto správně odmítl. Na napadené rozhodnutí žalovaného skutečně dopadá kompetenční výluka podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s. ohledně vad řízení před správním orgánem, a jeho věcné přezkoumání správním soudem je vyloučeno podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s poukazem na ust. § 68 písm. e) s. ř. s.

Neopodstatněná je i argumentace stěžovatele, že ust. § 14 správního řádu je podmínkou, resp. předpokladem k řádnému vedení řízení, nikoliv úkonem vedení samotného správního řízení, a že obecná ustanovení nejsou vedením řízení. Je tomu tak proto, že jednotlivé úkony správních orgánů je třeba posuzovat podle jejich obsahu a nikoliv podle jejich systematického zařazení v zákoně. Takto krajský soud postupoval a jeho úvaha je i s ohledem na shora uvedené zcela správná.

Jak přiléhavě uvedl již krajský soud, napadeným rozhodnutím žalovaného nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele. K tomu by mohlo dojít až tehdy, byl-li by uznán vinným ze spáchání přestupku, který mu byl kladen za vinu, a k vydání tohoto rozhodnutí by došlo za přispění osoby podjaté, která měla být správně vyloučena z řízení ve věci stěžovatele (z řízení o jeho přestupku), ale nebyla. O tento případ však v projednávané věci nejde.

Nejvyšší správní soud proto ze všech shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2014, č. j. 22 A 79/2014 - 8 (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. listopadu 2014

pokračování

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu