



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zastoupený Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. EVO – Komořany, a. s.**, se sídlem Teplárenská 2, Most, zastoupená JUDr. Jiřím Císařem, advokátem se sídlem Hrnčířská 55/14, Ústí nad Labem, **II. AUTODROM MOST, a. s.**, se sídlem Tvrzova 5, Most, **III. RING energy, s. r. o.**, se sídlem Hořanská cesta 205, Most, **IV. HOMO POSTERITAS, o. s.**, se sídlem Čs. legií 143, Klatovy, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012 – 137,

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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012 – 137, bylo zrušeno jak rozhodnutí žalovaného (dále jen „krajský úřad“)

ze dne 15. 8. 2012, JID 103556/2012/KUUK/Ha, č. j. 124/UPS/2012-8, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „Hnutí DUHA“) a osob zúčastněných na řízení II. až IV., tak i rozhodnutí Magistrátu města Most, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), ze dne 21. 12. 2011, č. j. MmM/162541/2011/OSÚ/JŠ, jímž bylo osobě zúčastněné na řízení I. (dále jen „stěžovatelka“) vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby „Zařízení pro energetické využití odpadů EVO – Komořany, Most“ (dále jen „stavba“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval námitkou podjatosti vznesenou Hnutím DUHA jak v soudním, tak v územním řízení vůči pracovníkům stavebního úřadu. V této souvislosti uvedl, že primátor Statutárního města Most má ve vztahu k úředníkům Magistrátu města Mostu prostřednictvím tajemníka magistrátu značné organizační a personální pravomoci, které mu umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků Magistrátu města Mostu na primátorovi, radě města, potažmo zastupitelstvu, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob. Z výše uvedených důvodů nelze úřední osoby zařazené v Magistrátu města Most považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, jejichž podporu jednoznačně prezentují orgány Statutárního města Mostu, včetně primátora. V dané věci se jedná o uvedenou situaci, protože uzavřením Dohody o partnerství a spolupráci na rozšíření systémového řešení odpadového hospodářství Ústeckého kraje ze dne 5. 5. 2011 (dále jen „dohoda o partnerství“) primátorem Statutárního města Mostu došlo k jednoznačnému vyjádření podpory realizace stavby. Dohoda o vzájemné spolupráci č. 4/25/2006 ze dne 5. 5. 2006 (dále jen „dohoda o spolupráci“) ve znění dodatků pak jen zesiluje vazby mezi Statutárním městem Most a společností United Energy, a.s., která za záměrem realizace stavby zcela evidentně stojí. Po vyhodnocení všech těchto skutečností dospěl krajský soud k závěru, že zde existují takové pochybnosti o možné (systémové) nepodjatosti všech úředních osob Magistrátu města Most, že jsou splněny podmínky pro aplikaci ust. § 14 odst. 4 ve spojení s § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Hnutí DUHA proto podle krajského soudu relevantně vzneslo námitku podjatosti smyslu ust. § 14 odst. 2 správního řádu podepřenou konkrétními argumenty, na kterou krajský ani stavební úřad procesně správným způsobem nereagovaly. Procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, je také vada spočívající v tom, že projednání a rozhodování věci se účastnil pracovník správního orgánu, který byl vyloučen. Skutečnost, že správní orgán rozhodl ve věci samé, aniž by bylo rozhodnuto o vznesené námitce podjatosti, je závažným porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud si je vědom stávající rozhodovací praxe, podle níž je třeba namítat podjatost konkrétních úředních osob a tuto odůvodnit, avšak ve vztahu k charakteru námítky systémové podjatosti lze považovat za dostatečně určité i obecné označení všech úředních osob zařazených do Magistrátu města Most. Tím, že nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti a nedošlo k pověření jiného věcně příslušného správního orgánu podle ust. § 131 odst. 4 správního řádu, bylo územní řízení zatíženou procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítala, že krajský soud především nesprávně vyhodnotil dohodu o partnerství a dohodu o spolupráci, které byly uzavřeny se Statutárním městem Most, nikoliv s Magistrátem města Most. Statutární

pokračování

město Most vykonává činnost samosprávy a Magistrát města Mostu svými odbory, včetně stavebního úřadu, vykonává výkon státní správy. Neexistuje žádná dohoda uzavřená s Magistrátem města Mostu, tedy dohoda týkající se výkonu státní správy. Stavební úřad rozhoduje zcela nezávisle v souladu se zákonem při výkonu státní správy a není podřízen samosprávě reprezentované Statutárním městem Most. Není tedy jakákoliv souvislost mezi rozhodnutím stavebního úřadu nebo krajského úřadu na straně jedné a dohodami uzavřenými se Statutárním městem Most, a proto nelze úspěšně namítat podjatost pracovníků správních orgánů I. nebo II. stupně. Krajský soud v napadeném rozsudku samosprávnou činnost a výkon státní správy vůbec nerozlišuje a bez dalšího dovozuje oprávněnost vznesené námitky podjatosti. Stěžovatelka má za to, že ve věci nebylo rozhodováno osobami podjatými, že námitka podjatosti těchto osob není důvodná, a že tedy řízení před správními orgány nebylo zatíženo touto procesní vadou. V průběhu řízení poté, co byla vznesena námitka systémové podjatosti, byl dokonce zástupce Hnutí DUHA vyzván k tomu, aby tuto námitku konkretizoval, což však neučinil. Za konkretizaci takové námitky nelze pokládat to, že je namítána podjatost všech úředníků správního orgánu. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s právním názorem krajského soudu, že postačí namítat systémovou podjatost, aniž je třeba namítat podjatost konkrétních úředních osob včetně řádného odůvodnění jejich tvrzené podjatosti. V tomto směru se krajský soud odchýlil od stávající rozhodovací praxe, jak sám uvedl na str. 10 odůvodnění napadeného rozsudku. Nastala tedy situace, kdy Hnutí DUHA namítající podjatost ani k výzvě při jednání nedoplnilo námitku podjatosti o konkrétní úřední osoby a o důvody jejich podjatosti. Tato skutečnost pak způsobila, že správní orgán nemohl k takto vadnému podání přihlížet a nemohl o něm ani rozhodovat. Právní názor krajského soudu je názorem vyznačujícím se přepjatým formalismem, kdy by vlastně postačovalo v každém správním řízení vznést obecnou námitku podjatosti všech úředních osob, a tato skutečnost by bez dalšího zakládala důvodnost námitky podjatosti. Přijetí takového právního názoru by ve svých důsledcích prakticky paralyzovalo veškerou činnost správních orgánů. Takový záměr jistě zákonodárce neměl při úpravě podjatosti tak, jak je upravena v ust. § 14 správního řádu. Stěžovatelka nijak nezpochybňuje to, že je třeba respektovat danou právní úpravu, včetně práva na spravedlivý proces, avšak má za to, že porušením práva na spravedlivý proces je právě napadený rozsudek vyjadřující názor, že postačí vznesení systémové a kolektivní námitky podjatosti všech úředních osob k tomu, aby nebylo možno těmito úředními osobami vydat správní rozhodnutí. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu Hnutí DUHA při ústním jednání v průběhu územního řízení dne 28. 11. 2011 namítlo systémovou podjatost stavebního úřadu, kterou odůvodnilo existencí dohody o partnerství a dohody o spolupráci mezi Statutárním městem Most a společností United Energy, a. s., která je jediným akcionářem stěžovatelky. V územním rozhodnutí byla tato námitka s odkazem na nutnost namítat podjatost konkrétní osoby a povinnost úředníků samosprávného celku rozhodovat nestranně

zamítnuta. Námitku systémové podjatosti Hnutí DUHA uplatnilo i v odvolání, s níž se krajský úřad vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí tak, že Hnutí DUHA nedoložilo, v čem spatřuje „nemalé finanční pouto“ mezi stavebním úřadem a investorem a odkázal na to, k podpoře čeho jsou finanční prostředky poskytnuté společností United Energy, a. s. určeny. Dále konstatoval, že správní řád nezná pojem systémová podjatost a odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech vedených pod sp. zn. 6 As 24/2007 a 2 As 21/2004 a dále uvedl, že se projednávaný záměr nijak nedotýká majetku města a nelze ani dovodit z rozhodnutí o umístění stavby majetkový přínos pro město Most.

Otázkou systémové podjatosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, 1 As 89/2010 - 119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS, ve kterém dospěl k závěru, že *„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.“* Jak vyplývá z citovaného usnesení, existence „systémového rizika podjatosti“ vylučuje úřední osoby úřadu, jehož se systémová podjatost dotýká ve smyslu ust. § 14 odst. 1 a 4 správního řádu. S ohledem na nespornou existenci dohod uzavřených mezi Statutárním městem Most a jediným akcionářem stěžovatelky, ve kterých město jasně deklarovalo svou podporu investičním záměrům společnosti United Energy, a. s., mohlo tedy Hnutí DUHA relevantně namítnout systémovou podjatost všech pracovníků stavebního úřadu, což také učinilo, přičemž ji odůvodnilo i konkrétními argumenty. V této souvislosti je nutno odmítnout tvrzení stěžovatelky, že dohody byly uzavřeny se Statutárním městem Most a nikoliv s Magistrátem města Most, který při výkonu státní správy není podřízen samosprávě, a že krajský soud nerozlišuje samosprávnou činnost a výkon státní správy. Krajský soud na str. 9 napadeného rozsudku podrobně vyložil, jakým způsobem se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků magistrátu na primátorovi, radě města či zastupitelstvu, čímž se vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost těchto úředních osob. Krajský soud proto zcela správně dospěl k závěru, že úřední osoby na stavebním úřadu nelze považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, které jednoznačně podporují orgány Statutárního města Most včetně primátora.

Jak vyplývá z ust. § 14 odst. 2 a 3 správního řádu, pokud je účastníkem řízení uplatněna námitka podjatosti úřední osoby, pak o této námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen "představený"). Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesou odkladu. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *„vznesení námítky podjatosti způsobuje, že v řízení o věci samé nesmí být pracovníkem správního orgánu, proti němuž byla námitka podjatosti vznesena, činěny žádné úkony, vyjma úkonů neodkladných. Má-li mít procesní rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Je-li tedy námitka podjatosti vznesena, je pracovník, jemuž jinak projednání a rozhodnutí ve věci přísluší, povinen vyčkat až do rozhodnutí o vznesené*

pokračování

námitce. Rozhodovat o této námitce dodatečně zákon neumožňuje“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7 A 192/2000 - 76).

V daném případě však stavební úřad takto nepostupoval. O řádně uplatněné námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé vůbec rozhodnuto a úřední osoby, kterých se námitka podjatosti týkala, se tak dále podílely na řízení a prováděly i veškeré úkony. Námitka podjatosti byla posouzena a vypořádána až v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Došlo tak k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a proto krajský soud v souladu se zákonem zrušil napadené rozhodnutí krajského úřadu i územní rozhodnutí stavebního úřadu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a Hnutí DUHA a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu