



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **A. N.**, zastoupen JUDr. Hanou Žižkovou, advokátkou se sídlem Nerudova 35, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2017, č. j. 5 A 81/2017 - 23,

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 :

I.

[1] Magistrát hl. m. Prahy (dále též „správní orgán I. stupně“) vydal dne 13. 12. 2016, č. j. MHMP 2211834/2016, usnesení, kterým podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl námitku žalobce poukazující na podjatost přízvaných osob (J. K., F. H., K. N. a M. B.) ve smyslu § 6 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o kontrole“). Ze správního spisu vyplývá, že označené osoby se dne 6. 11. 2016 účastnily kontrolní jízdy, při které byl kontrolován žalobce jako řidič taxislužby. Po ukončení jízdy byl sepsán protokol o uskutečněné přepravě a cenové kontrole, který napadl stěžovatel námitkami, v nichž namítl mimo jiné podjatost přízvaných osob ke kontrole.

[2] Žalobce napadl uvedené usnesení správního orgánu I. stupně odvoláním, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. MF-4111/2017/16-2015, a napadené usnesení potvrdil.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou. Městský soud žalobu jako nepřipustnou odmítl shora označeným usnesením. Městský soud s poukazem na judikaturu zdejšího soudu (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 - 135 a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 6 As 256/2015 - 22) uvedl, že rozhodnutí o námitce podjatosti úřední osoby je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení správního řízení. Tímto rozhodnutím je řešena otázka, zda úřední osoba, již se týká vznesená námitka podjatosti, je vzhledem k existenci zákonem stanovených důvodů vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Jedná se tedy o otázku vedení řízení, neboť jde o to, zda konkrétní úřední osoba může či nemůže v řízení provádět úkony jménem správního orgánu. Vyřešení této otázky musí předcházet rozhodnutí o věci samé, přičemž případné vady správního řízení spočívající v tom, že se projednávání a rozhodování věci za správní orgán účastnila úřední osoba, u níž byl dán některý ze zákonem stanovených důvodů vyloučení, je možné namítat v žalobě směřující proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu. Městský soud uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí je úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu. Žalobu proto podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl.

III.

[4] Žalobce napadl usnesení městského soudu kasační stížností, kterou opřel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle stěžovatele městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl; městský soud měl žalobu věcně projednat. Podle stěžovatele neměl městský soud vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23. Vztahuje se totiž k podjatosti pracovníka správce daně, který měl v daném řízení provádět úkony jménem správního orgánu. V nyní projednávané věci však bylo při vyřizování námítky podjatosti postupováno podle správního řádu a nikoliv podle předpisů o správě daní a poplatků. V nyní projednávané věci proto z označeného rozsudku nebylo možno vycházet. Na základě výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil.

IV.

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s usnesením městského soudu. Podle žalovaného městský soud věc správně posoudil a své závěry srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnil. Žalovaný poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a dovodil, že žalobou napadené rozhodnutí spadá pod kompetenční výlukou uvedenou v § 70 písm. c) s. ř. s. Rozhodnutí o námitce podjatosti tak nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu. Podle žalovaného městský soud nepochybil

pokračování

ani tím, když vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[9] Městský soud žalobu odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. Dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí nelze podrobit soudnímu přezkumu. Podle městského soudu je rozhodnutí, ve kterém je posuzována podjatost úřední osoby, rozhodnutím, jímž se upravuje vedení správního řízení. Tímto rozhodnutím je řešena otázka, zda konkrétní úřední osoba může či nemůže v řízení provádět úkony jménem správního orgánu. Vyřešení této otázky musí předcházet rozhodnutí o věci samé; případné vady správního řízení spočívající v tom, že se projednávání a rozhodování věci za správní orgán účastnila úřední osoba, u níž byl dán některý ze zákonem stanovených důvodů vyloučení, je možné namítat v žalobě směřující proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu.

[10] Nejvyšší správní soud se s posouzením provedeným městským soudem ztotožňuje, neboť má oporu v právní úpravě a judikatuře zdejšího soudu.

[11] Rozhodnutí, které může být předmětem soudního přezkumu, je definováno § 65 odst. 1 s. ř. s. jako úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Není rozhodující pro kvalifikaci správního aktu jeho formalizovaná podoba, tedy to, jak je správní akt označen (rozhodnutí, opatření, usnesení, apod.), ale jeho obsah.

[12] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klausele obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Současně se však připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena.

[13] V § 70 s. ř. s. jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. vynětí z pravomoci správního soudnictví. Uvedené ustanovení zužuje rozsah rozhodnutí, která soud přezkoumává zásadním věcným hlediskem, tj. požadavkem, aby se rozhodnutí týkalo veřejného subjektivního práva.

[14] Ze soudního přezkumu jsou mj. vyloučeny úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Vyloučeny jsou rovněž úkony správního orgánu předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.], jakož i úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

[15] Jak bylo opakovaně vyjádřeno v judikatuře Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí o námitce podjatosti je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tedy rozhodnutím, které není samostatně přezkoumatelné žalobou ve správním soudnictví. Brojit proti rozhodnutí o námitce podjatosti je možno v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 51/2011 - 64, zdejší soud uvedl, že *„Přezkoumáním námítky podjatosti pracovníka správního orgánu se pouze prověřuje, zda v samotném řízení není jednáno podjatým úředníkem. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby) lze brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces. (...) Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze, jenž napadené rozhodnutí žalovaného hodnotil jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a podanou žalobu proto v souladu se zákonem [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s.] odmítl.“* Stejně tak lze citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 - 112, v němž se uvádí, že *„K povaze rozhodnutí o námitce podjatosti ve správním řízení zdejší soud uvádí, že podle jeho dosavadní judikatury je považováno rozhodnutí o vyloučení pracovníka za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a které proto není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví (...). Od posouzení charakteru tohoto rozhodnutí nevidí Nejvyšší správní soud důvod se odchylovat, nejedná se totiž o rozhodnutí, které by přímo zasahovalo do subjektivních práv účastníka řízení, při přezkoumání námítky podjatosti pracovníků správního orgánu se pouze prověřuje, zda v samotném řízení není jednáno podjatým úředníkem. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníka správního orgánu (...) lze však brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces.“* Obdobně vyznívá i další judikatura zdejšího soudu, srov. např. rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 As 1/2010 - 67, ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 - 112, ze dne 15. 1. 2014, č. j. 7 As 222/2014 - 24, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 6 As 256/2015 - 22 atp.

pokračování

[16] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, o který se rovněž opíral městský soud při svých závěrech, se zabýval podjatostí úředních osob podílejících se na správě daně. Východiska tohoto rozsudku jsou však (s ohledem na podobnost právní úpravy) aplikovatelná i na řízení, ve kterých se postupuje podle správního řádu. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 - 75, „Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. (...) Obdobný názor zaujal Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, v němž se vyjádřil k možnosti samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o vyloučení pracovníka orgánu daňové správy dle ustanovení § 26 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud dovodil, že takové rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nýbrž pouze spolu s přezkoumáním meritorního rozhodnutí ve věci. Závěry učiněné v tomto rozsudku lze analogicky použít i na rozhodování o námitce podjatosti dle správního řádu (tj. na posuzovanou věc), neboť úprava institutu vyloučení pracovníka správního orgánu a úprava institutu vyloučení pracovníků správce daně je v podstatě totožná.“ Tyto závěry lze plně vztáhnout i na úpravu v daňovém řádu (zákon č. 280/2009 Sb.) a ve správním řádu (z roku 2004). Ostatně městský soud se při svých závěrech opíral i o další judikaturu zdejšího soudu, zejména o rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 - 135 (o který se opírá i zdejší soud, viz výše), která zastává názor, že rozhodnutí o námitce podjatosti nelze samostatně přezkoumat, neboť se jedná o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[17] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 2. srpna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu