



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ing. Bc. J. M., Ph.D.**, zastoupeného Mgr. Martinou Křížkovou, advokátkou, sídlem Salvátorská 931/8, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) K. M., II) L. P., III) T. S., IV) městská část Praha 22**, sídlem Nové náměstí 1250/10, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2018, č. j. MHMP 607526/2018, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2020, č. j. 10 A 93/2018 - 107,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Martiny Křížkové, advokátky.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) až IV) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad městské části Praha 22 vydal v září 2017 k žádosti městské části Praha 22 společné územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavbu veřejných toalet. Žalobcův

právní předchůdce a další vlastníci bytových jednotek v sousedním domě podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, v němž mimo jiné namítli podjatost zaměstnanců Úřadu městské části Praha 22. Odvolatelé úvodem odkázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, týkající se rizika systémové podjatosti úředních osob rozhodujících ve věcech územního samosprávného celku jako svého zaměstnavatele, a upozornili, že k vyloučení v těchto případech stačí „poměrně nízká míra podezření o podjatosti“. Zvýšený zájem představitelů městské části na výsledku řízení pak odvolatelé dovozovali mimo jiné z toho, že v červenci 2017, tedy dva měsíce před vydáním společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, se rada městské části usnesla na výběru nejvhodnější nabídky na dodavatele stavby veřejných toalet a pověřila starostu uzavřením smlouvy s tímto dodavatelem. Dále upozornili, že místostarosta městské části zmiňoval záměr výstavby veřejných toalet již v místním zpravodaji v březnu a květnu 2017. Odvolatelé dále konstatovali, že celou stavbu pokládají za kontroverzní, a to jak z hlediska její ceny, tak ve vztahu k problémům spojeným s jejím umístěním, a uvedli, že městská část již vynaložila náklady ve výši přes 200 000 Kč na přípravu projektové dokumentace. Za zcela nestandardní pak odvolatelé označili skutečnost, že společné územní a stavební rozhodnutí bylo vydáno pouhých 53 dnů od podání žádosti. Úřední osoby městské části Praha 22 tak dle odvolatelů s ohledem na svůj pracovněprávní vztah k městské části rozhodovaly o své vlastní věci v rozporu s principem *nemo iudex in causa sua*.

[2] Žalovaný výše označením rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí toliko v části týkající se podmínek pro umístění a provedení stavby a ve zbytku je potvrdil. K námitce odvolatelů, že všichni zaměstnanci Úřadu městské části Praha 22 měli být kvůli podjatosti vyloučeni z úkonů v řízení, žalovaný uvedl, že o námitce podjatosti by mělo smysl rozhodovat jen do vydání (prvostupňového) rozhodnutí ve věci, avšak odvolatelé ji uplatnili až v odvolání. Jde-li o usnesení rady městské části, konstatoval žalovaný, že stavební úřad „nekontroluje ani neposuzuje hospodaření městské části“ ani otázku účelnosti vynakládání finančních prostředků, neboť mu to zákon neukládá.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, v níž mimo jiné vytýkal nevypořádání námítky, že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl k problematice námítky podjatosti úředních osob správního orgánu prvního stupně, že dle judikatury lze tuto námitku účinně uplatnit jen do vydání prvostupňového rozhodnutí. Vyjádřil přesvědčení, že ve věci nebyla dána systémová podjatost ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Zbudování veřejných toalet ve zvažovaném rozsahu totiž nepředstavuje významné dotčení zájmů městské části a nejde obecně o „kontroverzní záměr či o případ s politickým významem“. Za důvod k vyloučení úředních osob podle něj nelze pokládat ani žalobcem namítaná vyjádření představitelů městské části, ani uzavření smlouvy o dílo, k němuž mělo dojít až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Tvrzení žalobce jsou jen obecná a nedostačují k vyloučení úředních osob. Žalovanému přitom není známo, že by političtí činitelé či jiné vlivné osoby projevovali zájem na výsledku řízení či se snažili ovlivnit jeho výsledek jinak než prostřednictvím vyjádření z pozice účastníků řízení.

[4] Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal totiž důvodným žalobní bod, že se žalovaný nevypořádal s námitkou systémové podjatosti všech úředníků správního orgánu prvního stupně, kterou v odvolání vznesl právní předchůdce žalobce. Ačkoliv závěr žalovaného,

pokračování

že námitka podjatosti nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, je správný, žalovaný pochybil, když se otázkou podjatosti po věcné stránce vůbec nezabýval. Podle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152, totiž pozdním uplatněním námitky účastník řízení pouze ztrácí „privilegium“ toho, že o námitce bude rozhodováno samostatným usnesením. Je-li taková námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takovou skutečnost nahlížet jako na vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 správního řádu zpravidla bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Námitka systémové podjatosti v posuzované věci se přitom opírala o specifické okolnosti věci, konkrétně o postavení dotčené městské části jako stavebníka, postup přijetí a projednávání stavebního záměru touto městskou částí, jakož i tvrzený nestandardní přístup stavebního úřadu. Jelikož se navzdory tomu stěžovatel s námitkou nevypořádal, jeho rozhodnutí je podle městského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tento nedostatek nelze odstranit až v soudním řízení, a proto se městský soud nezabýval argumentací žalovaného uplatněnou až před městským soudem, že námitka podjatosti je nedůvodná. Městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 148/2014 - 36, s tím, že nemůže předjímat, jak bude námitka podjatosti v dalším řízení věcně posouzena.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost žalovaný (stěžovatel).

[6] Podle stěžovatele se žalobce v odvolání domáhal vydání usnesení o námitce podjatosti úředních osob správního orgánu prvního stupně. Dle § 14 správního řádu lze ovšem takové usnesení vydat pouze do vydání prvostupňového rozhodnutí, a nikoliv až v odvolacím řízení. Stěžovatel tedy má za to, že nepochybil, když v rozhodnutí o odvolání konstatoval, že usnesení o námitce podjatosti již v dané procesní fázi nebylo možné vydat. Dále žalovaný uvádí, že se problematice systémové podjatosti úředních osob prvostupňového správního orgánu věnoval ve vyjádření k žalobě, v němž vyložil, proč se v posuzované věci o systémovou podjatost nejedná. Městský soud tuto argumentaci nerozporoval, odmítl se jí ale zabývat s poukazem na její opožděné uplatnění, čímž se de facto dopustil vůči stěžovateli stejného postupu, který stěžovateli vytkl. Napadený rozsudek městského soudu je podle stěžovatele založen na přepjatém právním formalismu. Jelikož městský soud shledal důvodným pouze žalobní bod týkající se nevypořádání námitky podjatosti, stěžovatel by při novém projednání věci vydal nové rozhodnutí s totožným výrokem a shodným odůvodněním doplněným o pasáž vypořádávající námitku podjatosti. V ní by stěžovatel pouze „deklaroval zcela zřejmou skutečnost, že podjatost v daném případě nikdy nenastala“.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel se dopustil závažného procesního pochybení tím, že se věcně nezabýval námitkou podjatosti vznesenou v odvolacím řízení. Postup stěžovatele je v rozporu například se závěry již citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 a 3 As 148/2014. Podle žalobce je dále nepravdivé stěžovatelovo tvrzení, že ve svém rozhodnutí konstatoval, že v dané procesní fázi nebylo možné vydat usnesení o námitce podjatosti, neboť taková pasáž se v jeho rozhodnutí nenachází. Jde-li o argumenty stěžovatele k otázce systémové podjatosti uvedené ve vyjádření k žalobě, odkazuje žalobce na závěr městského soudu

a judikaturu, podle níž nelze nedostatek odůvodnění správního rozhodnutí dodatečně zhojit v řízení před soudem. Žalobce se neztotožňuje ani s tím, že by rozsudek městského soudu byl projevem přepjatého právního formalismu. Podle žalobce se totiž stěžovatel vůbec nevypořádal ve svém rozhodnutí s konkrétními důvody, o něž žalobce opřel námitku podjatosti, a ani stěžovatelovo vyjádření v řízení před městským soudem by k jejich vypořádání nepostačovalo.

[8] Vyjádření žalobce bylo stěžovateli zasláno na vědomí. Osoby zúčastněné na řízení nevyužily možnosti se k věci vyjádřit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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 není důvodná.

[11] V posuzované věci je předmětem sporu otázka, zda byl stěžovatel povinen se věcně zabývat námitkou žalobce, že úřední osoby správního orgánu prvního stupně měly být vyloučeny pro podjatost, která byla vznesena až v odvolacím řízení.

[12] Problematiku vyloučení úředních osob pro podjatost a rozhodování o námitkách podjatosti je s ohledem na okamžik vydání napadeného správního rozhodnutí třeba posuzovat dle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 10. 2018 (dále jen „správní řád“). Podle § 14 odst. 1 tohoto zákona platilo, že *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. Dle § 14 odst. 2 správního řádu pak 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“).*

[13] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž správně odkázal již městský soud, je třeba formulaci „k námitce se nepřihlédne“ vykládat ve spojitosti s dalšími ustanoveními správního řádu „*tak, že se v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, o takové námitce nerozhoduje samostatným usnesením. Účastník, který námitku podjatosti podá „opožděně“, pouze ztrácí procesní „privilegium“ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale to neznamena, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat. Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (rozhodnutí o podjatosti určité úřední osoby má pouze deklaratorní charakter). Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti „bez zbytečného odkladu“, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením, ale bude s ní nakládat jako s neformálním*

pokračování

podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří. Pokud na základě takového prověřování tvrzené podjatosti dospěje správní orgán k závěru, že je skutečně dána podjatost některé z úředních osob, bude na místě postupovat podle § 14 odst. 4 uvedeného zákona (tzn. určit jinou úřední osobu). Pokud je taková „opožděná“ námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takové vydání rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 [správního řádu] zpravidla bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí [...]“ [rozsudek ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152, bod 29 (důraz doplněn); rozsudek ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 148/2014 - 36; nebo např. rozsudek ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 36, bod 23].

[14] Nejvyšší správní soud pak v již citovaném rozsudku č. j. 3 As 148/2014 - 36, dospěl k závěru, že nezabývá-li se odvolací správní orgán námitkou podjatosti, kterou pokládá za opožděnou, vůbec, jeho postup „odpovídá opomenutí odvolací námítky“. Z citované judikatury tedy vyplývá, že o námitce podjatosti úředních osob správního orgánu prvního stupně, která je opožděně uplatněna až v odvolání, se sice nerozhoduje samostatným usnesením, jde však o odvolací námitku, s níž je odvolací správní orgán povinen se věcně vypořádat. V opačném případě zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud neshledává důvod se od těchto závěrů odchýlit, zejména v případech, kdy není nevypořádaná odvolací námitka zcela zjevně nedůvodná.

[15] Žalobcovu námitku podjatosti uplatněnou v odvolání nelze označit za takovou, která by zjevně neměla naději na úspěch. Odvolatelé netvrdili, že úřední osoby zaměstnané městskou částí Praha 22 jsou ve věci podjaté jen proto, že předmětem řízení byl stavební záměr této městské části, ale poukázali na konkrétní okolnosti, z níž možnou podjatost dovozují. Mimo jiné šlo o vyjádření místostarosty městské části v místním zpravodaji a usnesení rady městské části o výběru dodavatele stavby a pověření starosty uzavřením smlouvy s ním, přičemž toto usnesení předcházelo skončení řízení v prvním stupni. Rovněž vytýkané vady rozhodnutí úřadu městské části a jemu předcházejícího řízení zjevně spojovali se skutečností, že úřad rozhodoval „ve své vlastní věci“. S takto odůvodněnou námitkou se měl stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat, což však neučinil. Stručně se vyjádřil toliko k usnesení rady městské části k výběru dodavatele stavby, avšak zcela bez zřetele k tomu, že na ně bylo poukazováno právě jako na možný důvod podjatosti pracovníků úřadu městské části.

[16] Argumentace stěžovatele uplatněná v kasační stížnosti se do značné míry míjí s podstatou závěrů rozsudku městského soudu i v něm odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu. Městský soud neshledal pochybení stěžovatele v tom, že námitku podjatosti vyhodnotil jako opožděnou, ani v dovození, že o námitce již nebylo možné rozhodovat samostatným usnesením, nýbrž v tom, že se otázkou podjatosti úředních osob věcně nezabýval při přezkumu rozhodnutí orgánu prvního stupně a nevypořádal se s tím, zda řízení před tímto orgánem nebylo z důvodu rozhodování vyloučenými úředními osobami zatíženo vadou, pro kterou je namístě toto rozhodnutí zrušit.

[17] Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že se odmítl věcně zabývat jeho argumenty, proč je námitka podjatosti nedůvodná, které stěžovatel předložil během soudního řízení, což stěžovatel označuje jako formalistický a nekonzistentní přístup. Avšak v kontextu posuzované věci nelze postup městského soudu označit za nezákonný.

[18] Především, jak už soud vysvětlil, bylo v první řadě úkolem stěžovatele, aby se sám v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s otázkou možného vyloučení úředních osob správního orgánu prvního stupně. Protože tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a tuto vadu není možné zhojit uváděním chybějících důvodů rozhodnutí až v soudním řízení (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, nebo rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

[19] Vzhledem k tomu, že námitka (systémové) podjatosti úředních osob úřadu městské části vycházela z několika skutkových okolností řízení před správním orgánem prvního stupně, nelze ani vytýkat městskému soudu, že se sám nezabýval její důvodností. Dokazování v řízení před správním soudem, jehož předmětem je přezkum správního rozhodnutí, může sloužit ověření nebo doplnění skutkových zjištění správních orgánů, nikoliv k nahrazení jejich činnosti, pokud se namítanou skutečností vůbec nezabývaly. Není-li nevypořádaná odvolací námitka nedůvodná zjevně, tedy bez potřeby obsáhlejšího zkoumání skutkových okolností případu, správní soudy nemohou jejím vlastním hodnocením nahradit posouzení odvolacím správním orgánem. Nejvyšší správní soud současně neshledal důvod, pro nějž by měl aprobovat postup odvolacích správních orgánů, které rezignují na věcné vypořádání odvolacích námitek a ponechají jejich řešení do řízení před správními soudy.

[20] Ostatně ani stěžovatelova tvrzení uvedená ve vyjádření k žalobě, neposkytovala dostatečný podklad pro posouzení důvodnosti námitek podjatosti městským soudem. Ve vztahu k vyjádřením místostarosty stěžovatel toliko uvedl, že nepředstavují důvod ke shledání systémové podjatosti, aniž se věcně zabýval obsahem těchto vyjádření – jde tak o konstatování názoru stěžovatele, nikoliv o věcnou reakci na tuto část námitek. Stejně tak se stěžovatel ve svém vyjádření nevěnuje usnesení rady městské části.

[21] Přístup městského soudu se tedy opírá o judikaturu Nejvyššího správního soudu, od níž není v posuzované věci důvod se odchýlovat. Městským soudem provedené posouzení a jím učiněný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů tudíž nelze označit za nezákonný.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Požadovanou odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a s tímto úkonem spojenou náhradu hotových výdajů Nejvyšší správní soud žalobci nepřiznal, neboť k němu v řízení o kasační stížnosti nedošlo; zástupkyně žalobce za něj jednala již v řízení před městským soudem. Zástupkyně žalobce tak učinila v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování

pokračování

právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Za tento úkon právní služby náleží zástupkyni odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupkyně žalobce plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tedy o 714 Kč, na konečnou částku 4 114 Kč. Tu je žalovaný povinen žalobci zaplatit k rukám jeho advokátky v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Osoby zúčastněné na řízení mají v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Osobám zúčastněným na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemají právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 28. dubna 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu