



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Enviromentalistický zelený kříž, z.s.**, se sídlem Na křečku 339/35, Praha 10, zast. JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2022, č. j. 14 A 60/2022-10,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Vojtěcha Vávry, LL.M., advokáta se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného a požadoval, aby městský soud prohlásil za nezákonné vypořádání námítky podjatosti ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje v řízení o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a následné vydání usnesení ministryně životního prostředí ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/430/1074. Zároveň požadoval, aby městský soud prohlásil za nezákonný postup žalovaného a ministryně životního prostředí spočívající v nevyzvání žalobce k doplnění blanketního rozkladu proti usnesení žalovaného o námítce podjatosti.

[2] Městský soud žalobu usnesením uvedeným v záhlaví odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadené rozhodnutí o námitce podjatosti nelze považovat za nezákonný zásah dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Jedná se o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení správního řízení. Žalobce netvrdí nečinnost žalovaného a z obsahu žaloby neplyne, že by namítal, že o jeho námitce podjatosti nebylo vůbec rozhodnuto. Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze přezkoumávat jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníků. Absence některého úkonu v průběhu správního řízení nezakládá důvod pro ochranu dle § 82 s. ř. s. Ani další namítané skutečnosti nepředstavují zásah ve smyslu tohoto ustanovení. Otázkou případného porušení práv žalobce včetně vznesené námítky podjatosti se městský soud může zabývat až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce proti usnesení městského soudu podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

[4] Dle stěžovatele žalovaný aproboval, že v řízení o výjimce z ochrany chráněných druhů rozhodují úřední osoby přímo podřízené voleným zástupcům Středočeského kraje, přičemž vyhovění návrhu o výjimce bude mít fatální dopad do právní sféry stěžovatele. Dle stěžovatele musí být přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným nezákonným zásahem, který není rozhodnutím ve věci samé, jako je tomu v daném případě. Usnesení městského soudu neobsahuje žádnou úvahu k tomu, zda nemohou být hmotná práva stěžovatele napadeným zásahem ovlivněna či zkrácena. Městský soud rozhodl bez znalosti spisu, a jeho rozhodnutí tak představuje zásah do subjektivních práv stěžovatele. Pokud nebyl stěžovatel vyzván k doplnění podaného rozkladu proti rozhodnutí žalovaného o námitce podjatosti, jedná se o porušení § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které zasahuje do práv stěžovatele.

[5] Napadené usnesení je nepřezkoumatelné, jelikož městský soud opomněl vypořádat jednu ze žalobních námitek. Odůvodnění napadeného usnesení se ve vztahu k existenci nezákonného zásahu omezuje pouze na obecná konstatování a odkazy na často nepřiléhavou judikaturu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vyplývá, že není-li z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, jedná se o nepřezkoumatelné rozhodnutí. Městský soud opomněl přezkoumat žalobní námitku, že žalovaný nezákonným zásahem spočívajícím v nevypořádání námítky podjatosti předurčil výsledek dalšího řízení, které se proto stává pouhou formalitou. Není-li z odůvodnění napadeného usnesení zřejmé, proč městský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele, je nutné pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[6] Vyhovění žalobě je v souladu s veřejným zájmem, jelikož jednání žalovaného a ministryně životního prostředí představuje zásah do veřejných zájmů chráněných zákonem. Stěžovatel si je vědom, že rozhodnutí správních orgánů o námitce podjatosti

pokračování

úřední osoby nepodléhá samostatnému přezkumu dle § 65 s. ř. s. Přesto je přesvědčen, že musí existovat obrana před zjevnými excesy správních orgánů, zejména pokud jsou v řízení hrubě porušována ustanovení správního řádu. Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a nejsou pouhými procesními úkony zajišťujícími průběh řízení. Stěžovatel v dané věci potřebuje soudní ochranu za situace, kdy mu z důvodu podjatosti rozhodujícího správního orgánu hrozí takové omezení jeho práva, které mu znemožní efektivní účast ve správním řízení, a tím způsobí bezprecedentní zásah do jeho ústavních práv. Stěžovatel je nyní odkázán na rozhodnutí podjatého správního orgánu, proti kterému sice může následně podat žalobu, ale je téměř vyloučeno, že soudní ochrana bude rychlá a účinná.

[7] Napadené usnesení porušuje právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, a ve svém důsledku i základní právo na ochranu vlastnictví dle jejího čl. 11 odst. 1. Stěžovatel brojí proti stavu, kdy nejednotná judikatura NSS vyvolává nejistotu před správními soudy, čímž je stěžovateli odírána ústavně zaručená soudní ochrana před nezákonnými zásahy státních orgánů. S kasační stížností spojil také žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. O námitce podjatosti bylo rozhodnuto běžným postupem a zákonnost tohoto postupu může soud přezkoumat v rámci případné žaloby proti meritornímu rozhodnutí. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že jednání popsané v žalobě nemůže být nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Namítané úkony jsou rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení. Dle § 82 s. ř. s. může být nezákonným zásahem pouze úkon, který není rozhodnutím. Stěžovatel v kasační stížnosti nepředložil žádné nové skutečnosti nebo právní argumenty, které by nebyly posouzeny v napadeném usnesení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud na úvod uvádí, že nepřehlédl pochybení městského soudu, který jako žalovaného označil pouze Ministerstvo životního prostředí, ačkoliv se stěžovatel v žalobním petitu domáhal prohlášení nezákonnosti postupu jak Ministerstva životního prostředí, tak i ministryně životního prostředí s tím, že ve výroku I. petitu uvedl, že za nezákonný zásah obou žalovaných považuje nevypořádání se s námitkou podjatosti a vydání usnesení ze dne 31. 3. 2022 (toto usnesení vydala ministryně životního prostředí) a ve výroku II. petitu uvedl, že za nezákonný považuje i postup spočívající v nevyzvání k doplnění blanketního rozkladu proti rozhodnutí žalovaného o námitce podjatosti. Dle § 83 s. ř. s., věty první, je žalovaným v řízení o ochraně proti nezákonnému zásahu *správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*. Městský soud však za žalovaného označil pouze jeden ze správních orgánů, které měly tvrzené zásahy provést. Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že tato skutečnost neměla vliv na zákonnost napadeného usnesení, jelikož,

jak bude rozvedeno níže, výrok městského soudu o odmítnutí žaloby ob stojí i přes tuto vadu (k vlivu této vady na odmítavé usnesení krajského soudu srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2022, č. j. 9 Afs 130/2020-24).

[11] Dle konstantní judikatury NSS lze proti usnesení o odmítnutí návrhu podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se tedy mohl zabývat pouze těmi námitkami, jež jsou podřaditelné pod výše uvedený důvod.

[12] Stěžovatel je přesvědčen, že se v případě napadených úkonů správních orgánů jedná o nezákonný zásah. Městský soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož se stěžovatel domáhal ochrany proti procesním úkonům správních orgánů učiněným v průběhu správního řízení.

[13] Z judikatury NSS jasně vyplývá, že jím napadené úkony není možné žalovat ani jako nezákonný zásah, ani jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., protože dle § 70 písm. c) s. ř. s. platí, že *ze soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007-75, anebo městským soudem zmíněný rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS). V rozsudku č. j. 4 As 46/2007-75 NSS konstatoval: „Z povahy věci plyne, že **procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod.**“ (zvýraznění provedl nyní NSS). I rozhodnutí o námitce podjatosti je tak možné napadnout až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí ve věci. V takovém případě není možné využít institut ochrany před nezákonným zásahem, jelikož procesní úkony správních orgánů v rámci řízení nepředstavují samostatně přezkoumatelný zásah do práv účastníků řízení (srov. obdobně např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 8 As 323/2021-31, bod 11).

[14] Co se týče námitky, že stěžovatel nebyl vyzván k doplnění blanketního rozkladu, městský soud správně v bodě 14. napadeného usnesení konstatoval, že i zde se jedná o procesní úkon, respektive neprovedení procesního úkonu, které samo o sobě nepředstavuje zásah do práv účastníka řízení. Stěžovatel bude mít možnost se proti nezaslání výzvy k doplnění rozkladu bránit v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí v daném správním řízení.

[15] Námitce, že městský soud odkazoval na nepřiléhavou judikaturu, nelze přisvědčit, jelikož pro uplatnění dané judikatury na projednávanou věc není podstatné, jestli se v tehdejších případech jednalo o shodná správní řízení. Podstatným je závěr o nemožnosti napadnout procesní úkony v rámci správního řízení zásahovou žalobou. Městský soud proto stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správně odmítl, jelikož se vůbec nemohlo jednat o nezákonný zásah. K tomuto rozhodnutí nepotřeboval správní spis, jelikož nemožnost napadnout zásahovou žalobou procesní úkony správních orgánů vyplývá bez dalšího z ustálené judikatury. Stěžovatel v kasační stížnosti hovoří o nejednotné judikatuře NSS, která má vyvolávat právní nejistotu účastníků řízení, nicméně neuvádí, o jaká rozhodnutí by se mělo jednat.

pokračování

[16] Stěžovatel na závěr namítá, že napadené usnesení porušilo jeho ústavní právo na soudní ochranu. Ani tuto námitku neshledal NSS důvodnou. Namítá-li stěžovatel, že jen zákonodárce může určit, jak má docházet k přezkumu rozhodnutí správních orgánů, NSS připomíná, že procesní rozhodnutí jsou ze samostatného soudního přezkumu vyloučena právě zákonem, a to § 70 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel nerozporuje, že by se v daném případě nemělo jednat o právě takové procesní rozhodnutí, přičemž závazný závěr, že rozhodnutí o námitce podjatosti patří mezi rozhodnutí ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., učinil NSS např. ve výše citovaném rozsudku č. j. 4 As 46/2007-75. Navíc není pravdou, že by se stěžovatel nemohl domoci soudní ochrany. Jak správně uvedl již městský soud, stěžovatel se proti rozhodnutí o námitce podjatosti bude moci bránit v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, v němž bude moci namítat nesprávné posouzení námitky podjatosti i absenci výzvy k doplnění rozkladu proti rozhodnutí o námitce podjatosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení městského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nicméně jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

[19] Vzhledem k tomu, že NSS rozhodl ve věci samé bez zbytečného odkladu, nerozhodoval již samostatně o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Z tohoto důvodu NSS výrokem III. rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za tento návrh stěžovateli. Tato částka mu bude vyplacena z účtu NSS k rukám zástupce JUDr. Vojtěcha Vávry, LL.M., advokáta se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku [§ 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].

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

V Brně dne 16. září 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu