

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **ROBSTAV stavby k.s.,** IČO: 27430774, se sídlem Pražská 483, Písek - Pražské Předměstí, zastoupen Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2015, č. j. 265/520/15, 17121/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2015, č. j. 3 A 72/2015 – 8,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne

29. 1. 2015, č. j. ČIŽP/43/OOH/1407466.016/15/ZPH – usnesení o námitce podjatosti podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Tímto usnesením rozhodl vedoucí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Plzni o námitce podjatosti, vznesené žalobcem ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení tak, že žalobcem označení pracovníci (vedoucí oddělení odpadového hospodářství a inspektorka oddělení odpadového hospodářství) nejsou vyloučeni z provádění kontroly a projednávání a rozhodování v řízení vedeném pod sp.zn. 1407466.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 27. 10. 2015, č. j. 3 A 72/2015 – 8, žalobu jako nepřípustnou odmítl dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d/ zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je z přezkoumání soudem vyloučeno dle § 68 písm. e/ ve spojení s § 70 písm. c/ s. ř. s., neboť jde o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Usnesením dle § 14 odst. 2 správního řádu je řešena otázka, zda úřední osoba, jíž 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 tom kterém 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. K tomu odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 - 135, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 - 75), z níž vyplývá jasný závěr, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby nemůže podléhat samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) usnesení městského soudu napadl kasační stížností ze dne 13. 11. 2015. V ní se dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s. Tvrdí, že se městský soud nevypořádal s jeho žalobními námitkami, je přesvědčen, že žalovaný v rozhodnutí uvedl důvody, pro které je zřejmá podjatost úředních osob a že poměr k věci a ke stěžovateli byl vyjádřen postojem uvedených úředních osob, které, ačkoliv nebyl v řízení proveden jediný důkaz, konstatovaly v oznámení o zahájení řízení, že má *„ČIŽP za prokázané, že kontrolovaná osoba porušila svým jednáním § 11 odst. 2 zákona“*. Úřední osoby mají být nezávislé, objektivní a ctít presumpci neviny, takto však v daném případě nepostupovaly.

[4] S odůvodněním napadeného usnesení městského soudu stěžovatel nesouhlasí, tímto postupem byl zkrácen v právu na spravedlivý proces. Očekával, že úřední osoby budou nepodjaté, bez zájmu na jeho potrestání, z textu oznámení o zahájení řízení plyne, že se tak neděje. Dovolává se čl. 36 Listiny základních práv a svobod, podle níž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se

základních práv a svobod podle Listiny. Je proto toho názoru, že ze soudního přezkumu nemůže být vyloučeno rozhodnutí o podjatosti/ nepodjatosti úředních osob právě z důvodu, že v případě, že by o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovaly ve správním řízení podjaté úřední osoby, nejednalo by se o spravedlivý proces.

[5] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a ztotožňuje se s právním posouzením věci městským soudem, který vyplývá z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel pak má možnost brojit proti závěrům o nepodjatosti úředních osob v rámci případné žaloby proti rozhodnutí ve věci samé, tím je ochrana ústavně zaručených práv zajištěna.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, osobou oprávněnou, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.
Podle obsahu kasační stížnosti stěžovatel vznáší námitku nezákonnosti napadeného usnesení městského soudu spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Jelikož se jedná o kasační stížnost proti usnesení, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost, argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti tím, že pochybnost o nepodjatosti pracovníků správního orgánu představuje natolik závažnou procesní otázku, že je třeba ji projednávat, a to samostatně a dříve, než bude vydáno finální meritorní rozhodnutí. Jeho námitka nezákonnosti napadeného usnesení městského soudu spočívající v nesprávném právním posouzení věci, tedy obsahově koresponduje s důvodem § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy situací, kdy městský soud rozhodl nezákonně o odmítnutí návrhu stěžovatele.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že podaná žaloba směřuje proti rozhodnutí o nepodjatosti úřední osoby a takové rozhodnutí je dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou odkázal, z přezkoumání soudem vyloučeno. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, je rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.) a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Obdobně otázku možnosti samostatného přezkoumávání rozhodnutí o podjatosti posoudil kasační soud i v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As

46/2007 - 75. V něm mj. uvedl „ *Otázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujícím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. 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. 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. Tento výkladový závěr je správný tím spíše, že proti tomuto rozhodnutí podle ustanovení § 12 odst. 2 správního řádu nebylo možné podat ani samostatné odvolání ve správním řízení, což potvrzuje právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno a žalobu bylo třeba z důvodu nepřípustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.*“

[11] Ačkoliv citovaný závěr byl vysloven ve vztahu k předchozí právní úpravě rozhodování o podjatosti úředních osob (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád), nyní účinná a v daném případě aplikovaná úprava (§ 14 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) se od původní výrazným způsobem neodchyluje (vyjma možnosti podat odvolání proti usnesení o námitce podjatosti). Ustanovení soudního řádu správního, vymezující přípustnost žaloby proti rozhodnutím správního orgánu nadto nedoznala změn, které by měly vliv na posouzení přípustnosti samostatného soudního přezkumu procesního rozhodnutí o nepodjatosti úředních osob. Nejvyšší správní soud proto nemá důvod se v této věci odchýlit od své ustálené judikatury, citované i městským soudem.

[12] Existuje-li ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (či rozhodnutí rozšířeného senátu) poskytující zcela jednoznačné závěry o nemožnosti samotného soudního přezkumu určitého typu úkonu správního úkonu, lze pak žalobu napadající takový úkon považovat za nepřípustný návrh. Městský soud se v takovém případě nemusel uchýlit k předběžnému posouzení či hodnocení otázky, zda je napadené rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť řešení této otázky je již po delší dobu pevně judikatorně zakotveno (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 102/2007 – 74).

[13] Z judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumání rozhodnutí o námitce podjatosti (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75) vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze jej napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti. Ve shora uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud dovodil, že vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36

odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.

[14] Z pravomoci soudu tak není vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, a není tím ani porušeno právo stěžovatele na spravedlivé projednání jeho věci vyplývající (nejen) z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ochrana práva na spravedlivý proces během správního řízení je zajištěna postupem stanoveným zákonem, tzn. možností podání žaloby proti rozhodnutí ve věci samé. Výsledek posouzení podjatosti úřední osoby, je-li v žalobě vznesena námitka podjatosti úředních osob, je následně podroben přezkoumání soudem. K tomu lze odkázat na řadu rozhodnutí krajských soudů i kasačního soudu, v nichž se námitkou podjatosti úředních osob soudy zabývají, avšak vždy až v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci samé (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, navazující rozsudek č. j. 1 As 89/2010 - 152, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 55/2012 - 32).

IV. Závěr

[15] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly; žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti převyšující rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. srpna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu