

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelky: **M. J.,** zastoupené JUDr. Ivanem Brožem, advokátem se sídlem Střelecká 672, Hradec Králové, proti odpůrci: **Město Třebechovice pod Orebem,** se sídlem Masarykovo náměstí 14, Třebechovice pod Orebem, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Opatření obecné povahy města Třebechovice pod Orebem č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, přijatého dne 9. 2. 2016, zn. STAV-535/2016-641/2016, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 2. 6. 2016, č. j. 30 A 22/2016 – 181,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní řízení

[1] Navrhovatelka podala u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „*krajský soud*“) návrh na zrušení opatření obecné povahy ze dne 9. 2. 2016, č. 1/2016, zn. STAV-535/2016-641/2016, kterým odpůrce vydal územní opatření o stavební uzávěře.

[2] Krajský soud tento návrh zamítl rozsudkem ze dne 2. 6. 2016, č. j. 30 A 22/2016 – 181. Konstatoval, že podstata návrhu spočívala v námitce podjatosti osoby starosty odpůrce, tajemníka úřadu Třebechovice pod Orebem, jakož i „*všech úředních osob Městského*

úřadu Třebechovice pod Orebem“. Nezákonnost opatření obecné povahy o stavební uzávěře měla proto spočívat v tom, že o jeho přijetí rozhodovaly podjaté osoby.

[3] Krajský soud konstatoval, že podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu se principy správního řízení přiměřeně uplatní i v řízení o vydání opatření obecné povahy. Vyložil, že cílem ustanovení § 14 správního řádu je zajistit, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pouze osoby nestranné. Účastník řízení se poté může se domáhat ochrany svých práv postupem dle § 14 odst. 2 správního řádu a namítnout tak podjatost úřední osoby. Možnost využití této ochrany však není časově neomezená. Pokud účastník řízení o důvodu vyloučení té které úřední osoby prokazatelně ví a námitku podjatosti neuplatní bez zbytečného odkladu, k námitce se nepřihlédne. Ochrany se mu pak nemůže dostat ani v případě, že námitku podjatosti nevznese vůbec. Taktéž podotkl, že podjatost (a její důvody) úřední osoby musí účastník řízení namítnout v každém správním řízení samostatně s výjimkou situace, že se dotčená osoba za podjatou neprohlásí sama postupem dle § 14 odst. 3 správního řádu.

[4] Krajský soud však konstatoval, že ačkoliv stěžovatelka k návrhu opatření obecné povahy uplatnila připomínky (které rada odpůrce posoudila jako námitky vůči opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu), nevznesla v nich námitku podjatosti vůči žádnému pracovníkovi Městského úřadu Třebechovice pod Orebem, a to ani vůči tajemníkovi tohoto úřadu či starostovi odpůrce. O důvodech případné podjatosti těchto osob přitom navrhovatelka věděla již od okamžiku, kdy se seznámila s návrhem územního opatření o stavební uzávěře, neboť v tu dobu již bylo rozhodnuto o vyloučení starosty odpůrce z projednávání a rozhodování ve všech správních řízeních přikázaných Magistrátu města Hradec Králové. Přesto si v tomto směru svá práva v řízení o vydání opatření obecné povahy nestřežila a námitku podjatosti osob bezprostředně se podílejících na výkonu pravomoci správního orgánu neuplatnila. Krajský soud uzavřel, že v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy navrhovatelka námitku podjatosti žádné z úředních osob nevznesla, odpůrce tedy neměl v tomto směru o čem rozhodovat a z jeho strany tak nedošlo (ani nemohlo dojít) k žádnému procesnímu pochybení. Krajský soud neshledal pochybení odpůrce ani v tom, že svou podjatost neshledal sám starosta obce. Vyložil, že řízení o vydání opatření obecné povahy je řízení s neurčitým počtem účastníků – adresátů tohoto opatření obecné povahy, není vedeno primárně jen vůči navrhovatelce. Rada obce, která o přijetí opatření obecné povahy rozhodla, je navíc kolektivní orgán, která stavební uzávěru schválila jednomyslně. Ve věci proto nerozhodoval starosta obce ani tajemník městského úřadu jako jednotlivci, ani pracovníci úřadu, kteří členy rady navíc ani nejsou.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s dalšími výtkami navrhovatelky proti opatření obecné povahy. Je názoru, že vydání územního opatření o stavební uzávěře nezasáhlo nezákonným způsobem ani do vlastnického práva navrhovatelky, ani do jeho výkonu. Dále shledal, že řada námitek byla vznesena ve velmi obecné rovině a bez jakékoliv bližší konkretizace. Ve vztahu k nim proto rovněž obecně shrnul, že opatření obsahuje podrobné odůvodnění, z jakých důvodů odpůrce k jeho vydání přistoupil a jaké cíle jím sleduje, zejména s akcentem na ochranu zemědělské půdy. Toto odůvodnění přijetí územního opatření o stavební uzávěře shledal krajský soud za řádné a dostačující, vymezující dostatečně přesným způsobem veřejný zájem, pro který bylo přijato. Neshledal

ani důvod, pro který by měl být odpůrcem při vydání daného územního opatření porušen princip legitimního očekávání.

II. Kasační stížnost

[6] Navrhovatelka (dále též „*stěžovatelka*“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnila kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „*s. ř. s.*“).

[7] Konkrétně namítla, že v jiných správních řízeních, kde vystupuje jako účastnice, dle usnesení Krajského úřadu v Hradci Králové ze dne 3. 12. 2013 a ze dne 5. 12. 2013, č. j. 18858/UP/2013 vyslovili starosta odpůrce stejně jako tajemník tohoto úřadu svou podjatost a bylo rovněž vysloveno, že podjaté jsou všechny úřední osoby Městského úřadu v Třebechovicích pod Orebem. Z tohoto důvodu byla dotyčná věc postoupena k vyřízení Magistrátu města Hradec Králové. Stěžovatelka zdůraznila, že podjatost těchto osob nebyla vyslovena na základě jejího návrhu, nýbrž z iniciativy všech těchto osob. Je proto názoru, že jakékoli další jejich rozhodnutí bylo pak vydáno v rozporu s rozhodnutím o podjatosti a to včetně opatření o stavební uzávěře. Pokud krajský soud toto opatření potvrdil, nesprávně hodnotil provedené dokazování.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že účast starosty v řízení o vydání předmětného opatření obecné povahy o vydání územního opatření o stavební uzávěře je zcela legitimní. Poukázal na to, že cílem stavební uzávěry je ochrana nezastavitelného území, zemědělských pozemků a hodnot v krajině (veřejný zájem) a to do doby vydání Změny č. 1 Územního plánu Třebechovice pod Orebem. Správní orgán projednal stavební uzávěru jako opatření obecné povahy, které se dotýká práv stovek vlastníků pozemků. Starosta obce, byť bylo ve správních řízeních, které se týkaly stavební činnosti na pozemcích navrhovatelky, rozhodnuto o jeho vyloučení (z důvodu negativního vztahu k druhovi stěžovatelky H. P.), se proto v řízení o stavební uzávěře necítil podjatý a nepostupoval podle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu. Poukázal na to, že v tomto řízení žádná námitka podjatosti (přes podané námitky k návrhu opatření) nebyla uplatněna a o schválení opatření rozhodla jednomyslně rada města jako kolektivní orgán. Odpůrce je poté toho názoru, že pokud stěžovatelka námitku podjatosti uplatnila až v řízení před soudem, nelze k takové námitce již přihlédnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že v řízení ve věcech opatření obecné povahy se přiměřeně postupuje podle pravidel obecně platných pro správní řízení.

[10] V souvislosti s uplatněnou kasační námitkou se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, podle jakých zákonných pravidel je v projednávané věci nezbytné posuzovat vztah člena voleného orgánu obce k věci a účastníkům, o jejichž právech tento orgán obce rozhoduje. Podle ustanovení § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích totiž platí, že člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu,

kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Detailněji poté práva a povinnosti osob vykonávajících funkce mj. v orgánech obce upravuje zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů. V obou případech jde podle názoru Nejvyššího správního soudu o zákonné normy, jejichž účelem je nepochybně usměrnit výkon funkce veřejného činitele žádoucím způsobem. Ze žádného ustanovení zákona o obcích či ze zákona o střetu zájmů nicméně nevyplývá, že by tato pravidla měla představovat *lex specialis* ke správnímu řádu (srov. ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu) v otázce vztahu veřejných funkcionářů k projednávaným věcem jednotlivých typech řízení zde upravených. Zmíněné normy upravující postup při střetu zájmů funkcionářů obce tak v těchto otázkách aplikaci správního řádu nijak nevylučují. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že i při rozhodování členů rady obce o záležitostech v přenesené působnosti je nezbytné aplikovat ustanovení § 14 správního řádu.

[11] Podle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu poté platí, že každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, 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. Podle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu může účastník řízení 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. Podle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu je naopak povinností úřední osoby, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, aby o nich bezodkladně uvědomila svého představeného.

[12] V projednávané věci není sporné, že sama stěžovatelka v řízení o opatření obecné povahy, jíž se vyhlásila stavební uzávěra, neuplatnila žádnou námitku podjatosti vůči úředním osobám podle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Spornou je tak otázka, zda bylo povinností starosty odpůrce či jiných osob vyloučit se pro podjatost a postupovat tak podle ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti vychází z názoru, že pokud se ve správním řízení v režimu stavebního zákona (o povolení stavby, o odstranění stavby či o územním rozhodnutí) pro podjatost vyloučily oprávněné úřední osoby územně samosprávného celku, jehož rada později schválila stavební uzávěru, nebyla tato stavební uzávěra vyhlášena oprávněně.

[14] Přesvědčení stěžovatelky o podjatosti úředních osob *a priori* však není rozhodující. Judikatura již spolehlivě vyložila, že k závěru o tom, zda jsou podmínky podjatosti splněny, není rozhodující samotné přesvědčení dotčené osoby. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, č. 98/2001 Sb. ÚS uvedl, že nelze vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního.

[15] Těmito otázkami se zabýval i Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti. Vyložil např., že u osoby vykonávající správní činnost v zaměstnaneckém poměru u územně samosprávného celku (obec, kraj) resp. státu, je důvodné pochybovat o nestrannosti z důvodu zaměstnanecké závislosti obzvláště v situaci, jsou – li v řízení dotčené zájmy této veřejnoprávní korporace. Podjatost úředních osob by to však mohlo znamenat až tehdy, je-li z povahy věci či z jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru mohl být jejich postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119). V rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, se dále Nejvyšší správní soud zabýval známostí úředníka s účastníkem řízení resp. s jeho zástupcem. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že sama skutečnost, že se úřední osoba zná se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, či si s nimi dokonce tyká, neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu (např. společně trávené dovolené nebo naopak vyostřený sousedský spor).

[16] Stěžejním východiskem v projednávané věci je to, že podle ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona o stavební uzávěře rozhoduje rada obce v přenesené působnosti. Rada je kolektivním orgánem, skládá se z několika členů zastupitelstva obce (tvoří ji starosta a místostarosta - srov. ustanovení § 103 odst. 2 zákona o obcích a ostatní členové - srov. ustanovení § 99 odst. 3 zákona o obcích) a rozhoduje nadpoloviční většinou svých hlasů – ustanovení § 101 odst. 2 zákona o obcích. Stěžovatelka v kasační stížnosti nevznáší své výtky k radě jako k celku, netvrdí, že by v radě odpůrce kromě starosty měly rozhodovat i jiné osoby, které by byly vůči ní podjaté. Ostatně již krajský soud konstatoval, že ani tajemník či jiní zaměstnanci obecního úřadu členy rady nebyli a stěžovatelka tuto skutečnost ani nesporuje. Výtky vůči vztahu k vyhlášení stavební uzávěry tak stěžovatelka vznesla pouze vůči starostovi obce. Již jen z těchto důvodů proto závěry Krajského úřadu Královehradeckého kraje o podjatosti všech oprávněných úředních osob zařazených do obecního úřadu odpůrce, které činily úkony ve stavebním řízení týkajících se navrhovatelky, nelze bez dalšího vztahovat též na řízení o stavební uzávěře.

[17] Krajský soud dále zcela správně poukázal na to, že proces schvalování a přijímání opatření obecné povahy se oproti „klasickému“ správnímu stavebnímu řízení odlišuje zejména v míře konkrétnosti či abstraktnosti okruhu adresátů. Ve stavebním řízení se oprávněné úřední osoby odpůrce měly podílet na rozhodnutí o konkrétních právech a povinnostech stěžovatelky (zejména šlo o povolení či odstranění stavby v územním obvodu obce). Okolnosti jejich podjatosti ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu proto nepochybně mohly spočívat nejen ve vztahu k věci tj. k předmětu správního řízení, ale i ve vztahu k osobám adresátů správního rozhodnutí. Právě vztah starosty a tajemníka obce ke stěžovatelce příp. k jejímu druhovi byl ostatně primárním důvodem i pro vyloučení všech oprávněných úředních osob ve stavebním řízení.

[18] Opatření obecné povahy jako individuální správní akt se však vyznačuje větší mírou abstraktnosti okruhu jeho adresátů, než je tomu u správního rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 v této souvislosti vyložil, že opatření obecné povahy v tuzemském právu má blíže k právnímu

předpisu než k individuálnímu správnímu aktu. Je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) ale s obecně určenými adresáty (množina osob s určitým společným znakem např. obyvatelé stejné obce, přičemž se vztahuje ke všem prvkům této množiny, tj. ke všem těmto obyvatelům). Právě pro tuto neurčitost a obecnost má podle názrou Nejvyššího správního soudu význam hodnotit podjatost úředních osob jen v té míře, v jaké je možná identifikace osobního vztahu těchto úředních osob k adresátům konečného opatření obecné povahy.

[19] Rada obce v projednávané věci rozhodla o (dočasném) zřízení stavební uzávěry na plochách vymezených územním plánem jako plochy zemědělské v katastrálních územích Třebechovice pod Orebem, Nepasice, Štěnkov, Krňovice, Polánky nad Dědinou. Z napadeného opatření vyplývá, že důvodem má být potřeba omezení výstavby do schválení změny územního plánu. Ze spisu pak nelze dovodit (a stěžovatelka to ani netvrdí), že by rada odpůrce touto úpravou zamýšlela omezit výlučně práva stěžovatelky. Z grafické části opatření obecné povahy navíc vyplynulo, že pozemky stěžovatelky tvořily menší část celkové rozlohy dotčeného území. Stavební uzávěra tedy sice nepochybně zasáhla stěžovatelčina práva, avšak adresátem napadeného opatření obecné povahy byla nejen ona, ale shodně s ní též všichni ostatní současní či budoucí vlastníci a uživatelé území dotčeného stavební uzávěrou.

[20] Právě skutečnost, že rada odpůrce rozhodla o úpravě práv a povinností podstatně širšího okruhu adresátů stavební uzávěry, výrazně snižuje vliv eventuálně zaujatého vztahu starosty odpůrce ke stěžovatelce (či k jejímu druhovi). Z těchto důvodů neshledal Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou tvrzených skutečnostech o vztahu starosty ke stěžovatelce či k jejímu druhovi žádné významné okolnosti, které by měly mít za následek nestranné rozhodování rady obce o stavební uzávěře. O vyhlášení stavební uzávěry rada navíc rozhodla jako kolektivní orgán v naprosté většině složený z volených představitelů obce odlišných od osob, o jejichž vyloučení ve stavebních věcech rozhodl krajský úřad (Nejvyšší správní soud podotýká, že ve vztahu ke složení rady stěžovatelka žádnou jinou námitku neuplatnila).

[21] Z výše uvedených důvodů se tedy Nejvyšší správní soud zcela bezvýhradně ztotožnil s krajským soudem v tom, že ani eventuální osobní vztah starosty obce ke stěžovatelce neměl vliv na zákonnost Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterou rada obce Třebechovice pod Orebem dne 9. 2. 2016 vyhlásila stavební uzávěru.

[22] Ze všech výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožnil se žádnou z námitek a kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítl.

IV. Náklady řízení

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ustanovení § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti neuplatnil a ani ze spisu nevyplynuly náklady přesahující běžný rámec výdajů na jeho administrativní činnost; Nejvyšší správní soud proto odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 2. srpna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu