

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Aterint s.r.o.** (dříve Ater International s.r.o.), se sídlem Jedov 37, Náměšť nad Oslavou, zastoupen JUDr. Ivankou Posádkovou, advokátkou, se sídlem Hasskova 16, Třebíč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2016, č. j. 8 A 145/2012 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 8. 2012, č. j. MV-71864-4/VS-2012, jímž byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2012, č. j. MV-42703-2/PO-OKR-2012. Posledně uvedeným správním rozhodnutím bylo rozhodnuto o stěžovatelově námitce podjatosti všech úředních osob ze dne 28. 3. 2012, která byla vznesena v řízení o vydání stanoviska k požárně bezpečnostnímu řešení pro dům občanské vybavenosti ve Skřivanech (stavební povolení) u Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje, krajské ředitelství Hradec Králové tak, že tyto osoby nejsou vyloučeny z projednávání a rozhodování v uvedené věci.

Proti rozhodnutí ministra vnitra stěžovatel podal žalobu k městskému soudu, který ji dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť rozhodnutí o námitce podjatosti úředních osob ve správním řízení je vyloučeno ze soudního přezkumu. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014 - 35, dle kterého rozhodnutí o vyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení není svým charakterem meritorním rozhodnutím, které by zasahovalo do veřejných subjektivních práv účastníka řízení, a proto není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

Stěžovatel napadá usnesení městského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Dle stěžovatele je městský soud již třetím orgánem veřejné moci, který nedal stěžovateli možnost prokázat svá tvrzení o podjatosti úředních osob v řízení vedeném ohledně vydání stanoviska k požárně bezpečnostnímu řešení pro dům občanské vybavenosti ve Skřivanech (stavební povolení) u Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje, krajského ředitelství Hradec Králové. Nesprávné právní posouzení pak stěžovatel spatřuje v tom, že se nedomáhal vyloučení jedné konkrétní úřední osoby, ale vyloučení všech úředních osob, přičemž tyto osoby zasahují mimo jiné do jeho práv vyjádřených v základních zásadách správního řízení.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Zdejší soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016 - 39). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak otázka, zda postup městského soudu byl zákonný, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

V nyní projednávané věci je sporné, zda rozhodnutí o námitce podjatosti podléhá samostatnému soudnímu přezkumu či nikoliv.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), 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.

Podle § 14 odst. 2 správního řádu 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“).

Podle § 14 odst. 3 správního řádu úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

Z obsahu správní žaloby i z nyní projednávané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatel u městského soudu výslovně domáhal ochrany svých práv, jejichž zkrácení dovozoval právě z vydání žalobou napadeného rozhodnutí ministra vnitra o zamítnutí jeho rozkladu, který podal proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o námitce podjatosti všech úředních osob podané stěžovatelem. Ze správního spisu vyplývá, že

stěžovatel podal námitku podjatosti vůči všem úředním osobám v řízení vedeném ohledně vydání stanoviska k požárně bezpečnostnímu řešení pro dům občanské vybavenosti ve Skřivanech (stavební povolení) u Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje, krajského ředitelství Hradec Králové.

Otázkou přezkoumávání správních rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o podjatosti, resp. nepodjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu se zabýval Nejvyšší správní soud již v řadě svých rozhodnutí. V rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS, zdejší soud uvedl: „*Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.*“ V rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010 - 59, Nejvyšší správní soud vyslovil následující názor: „*Rozhodnutí o vyloučení pracovníka z daňového řízení je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a není tudíž přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*“ V rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 - 21, Nejvyšší správní soud posléze judikoval: „*Usnesením o námitce podjatosti, tedy o vyloučení, resp. nevyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda ta která úřední osoba bude či nebude dále participovat na probíhajícím správním řízení. Podle svého charakteru jde pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto. Usnesení starosty o námitce podjatosti podané stěžovatelem, ani rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto usnesení, tedy nejsou konečnými rozhodnutími ve věci samé, ale pouze rozhodnutími dílčími, která by měla rozhodnutí ve věci samé předcházet* “. V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014 - 35, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*[R]ozhodnutím o vyloučení, resp. o nevyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení je rozhodováno toliko o tom, zda se ta která úřední osoba bude či nebude dále podílet na probíhajícím správním řízení [zde na řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Výrok tohoto rozhodnutí pak svým charakterem není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jako obviněného z přestupku. Z tohoto důvodu není tudíž přezkoumatelný ve správním soudnictví. Je tomu tak proto, že správní žalobou se lze domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 s. ř. s.).*“

I přes to, že se část citovaných rozhodnutí týká rozhodnutí o podjatosti úředních osob podílejících se na správě daně, jsou závěry v nich uvedené plně aplikovatelné rovněž v nyní posuzované věci. Zdejší soud totiž např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 - 75, dovodil, že dané závěry se plně uplatní s ohledem na podobnou úpravu daného institutu i v případě řízení dle obecných předpisů o správním řízení.

Rozhodnutím o námitce podjatosti se tedy upravují poměry ve správním řízení, resp. vytváří se předpoklady pro meritorní rozhodnutí ve věci samé, a proto není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť nezasahuje do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. Tak tomu je i v nyní projednávané věci. Rozhodnutí

žalovaného spolu s rozhodnutím ministra vnitra svým charakterem přímo nezasahuje do veřejných subjektivních práv (hmotně - právní pozice) stěžovatele, v důsledku čehož taková rozhodnutí nespadají pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s., a to bez ohledu na to, proti kolika úředním osobám je námitka podjatosti vznášena.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že z jeho již citované judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumání rozhodnutí o námitce podjatosti vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze ho napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti. Ve své judikatuře 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. Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. totiž platí, že byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takové rozhodnutí ovšem není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť na ně dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s. Z tohoto důvodu městský soud žalobu správně odmítl pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. ledna 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu