

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **AKTIV PROTI KORUPCI, z. s.**, IČ: 03962032, se sídlem V Honech 689, Klecany, zastoupený Mgr. Lucií Červenkovou, advokátkou, se sídlem Výhledová 548/3, Praha 5, proti žalovaným: **1) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, a **2) Správa Národního parku Šumava**, se sídlem 1. máje 260, Vimperk, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2017, č. j. 10 A 108/2017 – 29,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

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

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

IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1 000 Kč**. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcovy právní zástupkyně, Mgr. Lucie Červenkové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se jako zapsaný spolek účastní řízení o povolení výjimky ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů pro stavbu čistírny odpadních vod v obci Borová Lada. Řízení vede druhý žalovaný, tj. Správa Národního parku Šumava. Ministerstvo životního prostředí jako první žalovaný figuruje v řízení v roli odvolacího orgánu. Žalobce podal v průběhu řízení námitku podjatosti, která spočívala, zjednodušeně řečeno, v tom, že jeden ze zaměstnanců Správy Národního parku Šumava (referent výchovy lesních ekosystémů národního parku) je v příbuzenském poměru ke starostce obce Borová Lada zastupující v daném případě žadatele, přičemž ostatní zaměstnanci Správy Národního parku Šumava (jejichž podjatost byla namítána) jsou k tomuto zaměstnanci v kolegiálním poměru. Žalovaní vznesené námitky podjatosti v prvním i druhém stupni zamítli, proto se žalobce domáhal u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) ochrany před nezákonným zásahem. Ten spatřoval jednak v tom, že nebylo vyhověno jeho námitce podjatosti vznesené vůči úředním osobám, tj. vůči řediteli Správy Národního parku Šumava Pavlu Hubenému (usnesení žalovaného č. 1 č. j. 82770/ENV/16; 3356/M/16 ze dne 7. 12. 2016), a dále vůči J. D. a A. K. (usnesení žalovaného č. 2 č. j. NPS 04080/2017 ze dne 3. 5. 2017 a usnesení žalovaného č. 2 č. j. NPS 06595/2017 ze dne 10. 7. 2017), jednak v tom, že žalovaný č. 1 doposud nerozhodl o odvolání proti výše citovaným usnesením žalovaného č. 2 ze dne 3. 5. 2017 a ze dne 10. 7. 2017, a to proto, že žalovaný č. 2 je doposud nepředložil žalovanému č. 1 jako orgánu odvolacímu.

[2] Městský soud usnesením označeným v záhlaví první část žaloby odmítl, druhou pak vyloučil k samostatnému projednání. Odmítnutí první části žaloby odůvodnil, stručně řečeno, tím, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem tu nemá místo, neboť usnesení o námitce podjatosti je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň jde o rozhodnutí vyloučené ze samostatného soudního přezkumu, neboť jde o rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žalobce bude mít možnost se proti němu bránit v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí ve věci. K tomu městský soud odkázal na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní namítal, že městský soud rozhodl bez znalosti spisu, který si vůbec nevyžádal, a tudíž i nepřezkoumatelným způsobem. Omezil se na odkazy na nepřiléhavou judikaturu, která se týkala žalob proti rozhodnutí, resp. vyvlastňovacího správního řízení. Navíc se v odůvodnění svého usnesení nijak nevyrovnal s tím, že postup žalovaných zasahuje subjektivní práva stěžovatele, neboť nevypořádáním námitky podjatosti předurčili výsledek dalšího řízení, které se tak stává pouhou formalitou, neboť je zřejmé, že správní orgány žadateli vyhoví. Stěžovatel si je vědom toho, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby nepodléhá podle ustálené judikatury správních soudů přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. Musí však podle něj existovat obrana před zjevnými excesy správních orgánů, jaké nastaly v tomto případě. Pokud by správní soudy jeho žalobu odmítly, šlo by podle něj o porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 a práva vlastnického podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel nemůže být

odsouzen k bezbrannému vyčkávání na konečné rozhodnutí ve věci vydané podjatým správním orgánem, neboť je téměř vyloučeno, že soudní ochrana bude rychlá a účinná s ohledem na lhůty, v nichž správní soudy rozhodují. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem hledá soudní ochranu v situaci, kdy mu podjatost správního orgánu znemožňuje efektivní účast ve správním řízení, přičemž podpůrná povaha této žaloby je dodržena, protože jiný efektivní prostředek k ochraně svých ústavně zaručených práv stěžovatel nemá.

[4] Žalovaný č. 2 se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na stručné a obecné konstatování, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, proto by kasační stížnost měla být zamítnuta. Dále sdělil, že žalovaný č. 1 již posuzuje odvolání stěžovatele proti usnesení o podjatosti J. D., tato vada správního řízení (nepostoupení odvolání nadřízenému orgánu) tedy již byla zhojena. Rozhodovat o podjatosti A. K. je bezpředmětné, neboť jeho pracovní poměr k žalovanému č. 2 již skončil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Pro posouzení věci jsou podstatná následující zákonná ustanovení. Podle § 82 s. ř. s. o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu platí (zvýraznění doplněno): *»Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.«* Ustanovení § 85 s. ř. s. uvádí (zvýraznění doplněno): *„Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“* Konečně v části s. ř. s., která se týká žalob proti rozhodnutí správního orgánu, je obsažen § 70 písm. c), z něhož vyplývá, že *„ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“*.

[7] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu stojí na tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární (podpůrnou) povahu, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 – 101, pokud jde o vztah k žalobě na ochranu proti nečinnosti). Může-li se tedy žalobce domáhat svých práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, v zásadě se nelze domáhat téhož v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Samotné usnesení o námitce podjatosti je sice ze soudního přezkumu vyloučeno, ale nikoliv proto, že by nešlo o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ale výhradně jen v zájmu racionality soudního přezkumu. Žalobce má možnost je napadnout (resp. namítat rozhodování vyloučenou úřední osobou) v rámci žaloby proti přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu jako vadu řízení, jež

vydání tohoto rozhodnutí přecházelo (viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. září 2009, č. j. 30 Ca 122/2009 - 35, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2010, č. j. 4 As 1/2010 - 67; ve vztahu k daňovému řízení viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2003, sp. zn. 3 Afs 20/2003 - 23, č. 114/2004 Sb. NSS).

[8] Jak už tedy srozumitelně vysvětlil stěžovateli ve svém usnesení městský soud, stávající judikatura stojí na tom, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby lze napadat až v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci samé, nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Pro tento závěr pak skutečně městský soud nepotřeboval disponovat správním spisem, tak jako jej nepotřeboval ke svému rozhodnutí Nejvyšší správní soud, neboť posuzuje toliko zde vymezenou právní otázku procesní povahy. Jádro stěžovatelových kasačních námitek spočívá v tom, že tento způsob soudní obrany považuje za neúčinný. S tím ovšem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

[9] Smysl právní úpravy obsažené v soudním řádu správním spočívá v tom, že podjatost úřední osoby se nemusí nutně projevit na výsledku správního řízení. Není pak důvod zde poskytovat soudní ochranu. Naproti tomu, jestliže se podjatost skutečně – z pohledu účastníka řízení negativně – projeví na rozhodovacím procesu, skýtá soudní řád správní dostatečné záruky toho, že soudní ochrana bude efektivní. Vyústí-li totiž podjatost úřední osoby v obstrukce ve formě nedůvodných průtahů v řízení, má dotčená osoba k dispozici žalobu na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Jestliže se podjatost naopak odrazí v nepříznivém výroku meritorního rozhodnutí, může se dotčená osoba domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Bez ohledu na to, jak rychle se správním soudům podaří vydat ve věci rozsudek, je ochrana práv dotčených osob zajištěna možností navrhnout společně s podáním takovéto žalobu soudu, aby jí přiznal odkladný účinek podle § 73 s. ř. s. Podle odstavce 4 věty prvé citovaného ustanovení rozhodne soud o návrhu na přiznání odkladného účinku *„bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání“*. Stěžovatel sice tvrdí, že mu podjatost úředních osob znemožňuje efektivní účast ve správním řízení, toto své tvrzení však nikterak blíže nerozvedl ani nekonkretizoval, Nejvyšší správní soud na ně tudíž těžko může reagovat jinak než odkazem na výše uvedené soudní prostředky nápravy, případně na využití prostředků, které účastníkovi jakéhokoliv správního řízení k ochraně jeho procesních práv skýtá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[10] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému usnesení v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[11] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o kasační stížnosti samotné rozhodl bezodkladně po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání podkladů nutných pro rozhodnutí, pročež se návrh na přiznání odkladného účinku stal bezpředmětným. Nadto nutno podotknout, že odkladný účinek nebyl přiznán ani stěžovatelově žalobě, neboť o něj stěžovatel v řízení před městským soudem nežádal, ostatně u žalob na ochranu před nezákonným zásahem nepřipadá obecně přiznání odkladného účinku vůbec v úvahu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 3 As 192/2015 - 34).

IV. Náklady řízení

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaní měli ve věci úspěch, podle obsahu spisu jim však žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly.

[13] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku, rozhodl ve smyslu § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu