

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Město Újezd u Brna,** Komenského 107, Újezd u Brna, zastoupen Mgr. Bc. Ivem Nejezchlebem, advokátem se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2017, č. j. 29 A 248/2017 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Tajemník Městského úřadu Šlapanice (dále též „správní orgán I. stupně) vydal dne 14. 7. 2017, pod č. j. KT-ČJ/122337-17/VDO, usnesení, kterým podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „správní řád“) k námitce žalobce rozhodl, že Ing. R. B., vedoucí odboru životního prostředí Městského úřadu Šlapanice (dále jen „úřední osoba“), není vyloučen z projednávání a rozhodování v rámci kontroly a následných úkonů vedené s žalobcem podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodném období, podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném v rozhodném období a podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, (kontrolní řád), ve znění účinném v rozhodném období. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že oprávněná úřední osoba nemá žádný zájem na výsledku řízení, neboť

nejsou dány žádné důvodné pochybnosti o tom, že by měla osobní vztah k projednávané věci a k možným účastníkům řízení.

[2] Žalobce napadl uvedené usnesení správního orgánu I. stupně odvoláním, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 9. 2017, č. j. JMK 131984/2017, sp. zn. S - JMK 114954/2017 OŽP-Plh, a napadené usnesení potvrdil.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou. Krajský soud žalobu jako nepřípustnou odmítl shora označeným usnesením. Soud s poukazem na judikaturu zdejšího soudu (rozsudky ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, a ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010 - 59) uvedl, že rozhodnutí o námitce podjatosti úřední osoby je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení. Tímto rozhodnutím je řešena otázka, zda úřední osoba, jíž se týká vznesená námitka podjatosti, bude či nebude dále participovat na správním řízení. Jedná se tedy o rozhodování o vedení řízení, jímž se vytváří předpoklady pro to, aby ve věci mohlo být meritorně rozhodnuto. Výrok napadeného rozhodnutí tudíž nezasahuje přímo do veřejných subjektivních práv žalobce. Námitka podjatosti byla vznesena v rámci probíhajícího řízení; případné vady způsobené nesprávnou aplikací § 14 správního řádu tak budou moci být zohledněny v řízení přezkoumávajícím konečné meritorní rozhodnutí ve věci. Krajský soud uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí je úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu. Žalobu proto podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. jako nepřípustnou odmítl.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které uvedl, že krajský soud postupoval nesprávně, odmítl-li jeho žalobu. Podle stěžovatele neměl krajský soud vyjít z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, a ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010 - 59, neboť tyto se týkají daňového řízení, které je upraveno zvláštním procesním předpisem. Otázka zákonnosti obsazení správního orgánu dle stěžovatele zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv (zasahuje do jeho práva na rovnost stran a hospodárnost řízení a má vliv na rozhodnutí ve věci samé). Závěrem stěžovatel uvedl, že odmítnutí soudního přezkumu rozhodnutí o námitce podjatosti povede k porušení zásady hospodárnosti a rychlosti řízení, když přezkum správnosti obsazení správního orgánu bude posouzen až v rámci řízení o meritorním rozhodnutí. Na základě výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil.

IV.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 - 13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[9] Krajský soud žalobu odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. Dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí nelze podrobit soudnímu přezkumu. Podle krajského soudu je rozhodnutí, ve kterém je posuzována podjatost úřední osoby, rozhodnutím, jímž se upravuje vedení správního řízení. Tímto rozhodnutím je řešena otázka, zda konkrétní úřední osoba může či nemůže v řízení provádět úkony jménem správního orgánu. Vyřešení této otázky musí předcházet rozhodnutí o věci samé; 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.

[10] Nejvyšší správní soud se s posouzením provedeným krajským soudem ztotožňuje, neboť má oporu v právní úpravě a judikatuře zdejšího soudu.

[11] Rozhodnutí, které může být předmětem soudního přezkumu, je definováno § 65 odst. 1 s. ř. s. jako úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Pro kvalifikaci správního aktu není rozhodující jeho formalizovaná podoba, tedy to, jak je správní akt označen (rozhodnutí, opatření, usnesení, apod.), ale jeho obsah.

[12] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických

osob ve smyslu generální klausule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně se však připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena.

[13] Ze soudního přezkumu jsou mj. vyloučeny úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Vyloučeny jsou rovněž úkony správního orgánu předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.], jakož i úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

[14] Jak bylo opakovaně vyjádřeno v judikatuře Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí o námitce podjatosti je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tedy rozhodnutím, které není samostatně přezkoumatelné žalobou ve správním soudnictví. Brojit proti rozhodnutí o námitce podjatosti je možno v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 51/2011 - 64, zdejší soud uvedl, že „*Přezkoumáním námitky podjatosti*

pracovníka správního orgánu se pouze prověřuje, zda v samotném řízení není jednáno podjatým úředníkem. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby) lze brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces. [...]. *Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze, jenž napadené rozhodnutí žalovaného hodnotil jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a podanou žalobu proto v souladu se zákonem [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s.] odmítl.*“

[15] Stejně tak lze citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 - 112, v němž se uvádí, že „*K povaze rozhodnutí o námitce podjatosti ve správním řízení zdejší soud uvádí, že podle jeho dosavadní judikatury je považováno rozhodnutí o vyloučení pracovníka za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a které proto není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví* [...]. *Od posouzení charakteru tohoto rozhodnutí nevidí Nejvyšší správní soud důvod se odchylovat, nejedná se totiž o rozhodnutí, které by přímo zasahovalo do subjektivních práv účastníka řízení, při přezkoumání námitky podjatosti pracovníků správního orgánu se pouze prověřuje, zda v samotném řízení není jednáno podjatým úředníkem. Proti rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníka správního orgánu* [...] *lze však brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci a touto cestou je potom také garantováno právo na spravedlivý proces.*“ Obdobně vyznívá i další judikatura zdejšího soudu, srov. např. rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č. j. 4 As 1/2010 - 67, ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 49/2010 - 112, ze dne 15. 1. 2014, č. j. 7 As 222/2014 - 24, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 6 As 256/2015 - 22, ze dne 2. 8. 2017, č. j. 7 As 188/2017 - 28 atp.

[16] Stěžovateli tudíž nelze přisvědčit v jeho tvrzeních, že napadená rozhodnutí zasahují do jeho veřejných subjektivních práv a měla by být z důvodu naplnění zásady ekonomie řízení samostatně přezkoumána v rámci správního soudnictví.

[17] Stěžovateli lze přisvědčit pouze v tom, že rozsudky ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, a ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010 - 59, o které se rovněž opíral krajský soud při svých závěrech, se zabývaly podjatostí úředních osob podílejících se na správě daně. Východiska tohoto rozsudku jsou však (s ohledem na podobnost právní úpravy) aplikovatelná i na řízení, ve kterých se postupuje podle správního řádu (viz § 28 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole). Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 2. 8. 2017, č. j. 7 As 188/2017 - 28 (s poukazem na rozsudek ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 - 75): „*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. (...) Obdobný názor zaujal Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, v němž se vyjádřil k možnosti samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o vyloučení pracovníka orgánu daňové správy dle ustanovení § 26 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud dovodil, že takové rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nýbrž pouze spolu s přezkoumáním meritorního rozhodnutí ve věci. Závěry učiněné v tomto rozsudku lze analogicky použít i na rozhodování o námitce podjatosti dle správního řádu (tj. na posuzovanou věc), neboť úprava institutu vyloučení pracovníka správního orgánu a úprava institutu vyloučení pracovníků správce daně je v podstatě totožná. Tyto závěry lze plně vztáhnout i na úpravu v daňovém řádu (zákon č. 280/2009 Sb.) a ve správním řádu (z roku 2004).*“

[18] Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[19] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 19. prosince 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu