

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **SEPA CREDIT s.r.o.,** se sídlem Náchodská 65, Praha 9, zastoupený JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti žalovaným: **1) Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, a **2) Městský úřad Stod,** se sídlem nám. ČSA 294, Stod, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2017, č. j. 51 A 4/2017 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 31. 1. 2017, č. j. 51 A 4/2017 – 22, Krajský soud v Českých Budějovicích odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných správních orgánů, doručenou soudu dne 16. 1. 2017. Nezákonný zásah měl dle žaloby spočívat ve vydání usnesení Krajského úřadu Jihočeského kraje [dále též „žalovaný č. 1)"] ze dne 21. 12. 2016, č. j. KUJCK 163062/2016, sp. zn. KRED 42601/2015/evba 20, kterým byla ve společném řízení zamítnuta odvolání žalobce a potvrzena rozhodnutí o námitkách podjatosti, jež žalobce podal v řízení o zřízení věcného břemene k jeho pozemkům dle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v relevantním znění, vedeném na základě návrhu Plzeňského kraje ze dne 19. 3. 2012 Městským úřadem Stod [dále též „žalovaný č. 2)"], odborem správním a dopravním, pod sp. zn. ZN/973/OSD/12. Jednalo se o usnesení Městského úřadu Stod, starosty města Bc. Jiřího Vlka, ze dne 14. 9. 2016, č. j. 5648/16/OKS, sp. zn.: ZN/282/OKS/16, kterým bylo rozhodnuto, že Ing. Pavlína Pelánková, tajemnice Městského úřadu Stod, není vyloučena jako úřední osoba z projednávání a rozhodování v uvedeném správním řízení, dále o usnesení Městského úřadu

Stod, odboru kanceláře starosty, tajemnice Městského úřadu Stod Ing. Pavlíny Pelánkové, ze dne 16. 9. 2016 č. j. 5649/16/OKS, sp. zn.: ZN/283/OKS/16, kterým bylo rozhodnuto tak, že Mgr. Zbyšek Macán, vedoucí odboru správního a dopravního Městského úřadu Stod, není vyloučen jako úřední osoba z projednávání a rozhodování ve zmíněném správním řízení, a také o usnesení Mgr. Zbyška Macána, vedoucího odboru správního a dopravního Městského úřadu Stod, ze dne 19. 9. 2016, č. j. 11159/16/OSD, sp. zn. ZN/2076/OSD/16, kterým bylo rozhodnuto, že Bc. P. F., referentka odboru správního a dopravního Městského úřadu Stod, není vyloučena jako úřední osoba z projednávání a rozhodování v daném správním řízení.

[2] Rozhodnutí žalovaného č. 1) se dle žalobce nijak nevypořádalo s jeho námitkami a nepřípustně spojilo rozhodování o všech odvoláních žalobce do jediného usnesení, ačkoliv to § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v relevantním znění (dále jen „správní řád“), nepřipouští a nebylo vydáno usnesení o spojení všech řízení podle § 140 správního řádu. Tím měl být dle žalobce založen nezákonný zásah do práv žalobce, když podjaté úřední osoby žalovaného č. 2) pokračovaly v nezákonných a šikanózních úkonech vůči žalobci, např. vedením řízení o zřízení věcného břemene k jeho pozemkům.

[3] Krajský soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v relevantním znění (dále jen „s. ř. s.“), z důvodu subsidiarity ochrany před nezákonným zásahem. Dle krajského soudu si žalobce musel být vědom nejen judikatury, jež uváděla, že rozhodnutí o námitce podjatosti nepodléhá samostatnému přezkumu dle § 65 s. ř. s., kterou citoval v žalobě, ale také judikatury, jež uvádí, že dané rozhodnutí lze napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci. Žalobce tak nemá za situace, kdy ohledně jím uplatněného podnětu či námitky bylo vydáno rozhodnutí, na výběr způsob, který je pro něj výhodnější.

[4] Žalobce se přitom nedomáhal pouze určení nezákonnosti zásahu, ale také žádal, aby soud zakázal oběma žalovaným pokračovat v nezákonném zásahu tím, že jim měl uložit, aby znovu rozhodli o vznesených námitkách podjatosti, a současně, aby zakázal vycházet z nezákonného usnesení žalovaného č. 1) a nařídil obnovit stav před zásahem. Podle platné právní úpravy a obecné teorie však dle krajského soudu není přípustné, aby soud pouze prohlásil, resp. deklaroval nezákonnost rozhodnutí a uložil či nařídil bez ohledu na právní moc takového rozhodnutí správnímu orgánu, aby ve věci znovu rozhodl. Vadu nezákonnosti rozhodnutí lze napravit pouze jeho zrušením (v oblasti veřejné správy v rámci řízení o řádných či mimořádných opravných prostředcích), případně jeho změnou, a nikoliv prohlášením nezákonnosti takového rozhodnutí, neboť deklarování tohoto stavu takovou vadu nezákonnosti nemůže zhojit ani za situace, že by nezákonnost měl prohlásit soud. Soud nemá kompetenci prohlašovat nezákonnost správního rozhodnutí. Dle krajského soudu se nejednalo ani o nicotné rozhodnutí, u něhož uvedené neplatí.

[5] Žaloba by podle § 68 písm. e) s. ř. s. byla nepřípustná, pokud by se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Soud by musel takovou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítnout. Žalobce však svou žalobu označil jako žalobu proti nezákonnému zásahu, byť rozporoval pravomocná rozhodnutí správních orgánů o jím vznesených námitkách podjatosti. Vzhledem k tomu, že žalobce se nedomáhal pouze určení, že zásah byl

nezákonný, posuzoval krajský soud přípustnost žaloby dle § 85 věty první s. ř. s. Krajský soud dospěl k závěru, že se jedná o nepřípustnou žalobu s ohledem na subsidiaritu ochrany proti nezákonnému zásahu. Žalobce se mohl bránit jinou cestou, neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti je koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30 (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[6] V posuzovaném případě žalobce požadoval, aby soud vyslovil závěr o nezákonnosti vydaných rozhodnutí o námitkách podjatosti prostřednictvím řízení o určení nezákonnosti zásahu, což naráží na zásadu presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí, které se tedy považuje za zákonné, dokud není zákonem stanoveným způsobem zrušeno. Soud proto s ohledem na uvedené uzavřel, že se jedná o nepřípustnou žalobu.

[7] Z dostupného správního spisu přitom dále vyplynulo, že žalovaný č. 2) vydal rozhodnutí ze dne 22. 3. 2017, č. j. 3539/17/OSD/Fi, sp. zn. ZN/973/OSD/12, o zřízení věcného břemene k pozemkům žalobce, jež leží pod místními komunikacemi náležejícími Plzeňskému kraji, a o zaplacení jednorázové náhrady žalobci za zřízení věcného břemene ve výši 1 238 660 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 10. 4. 2017 odvolání. V něm odkázal na řízení o nyní posuzované kasační stížnosti vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 70/2017, které podle něj představuje předběžnou otázku ve vztahu k odvolacímu řízení. Následně žalobce podrobně popsal podstatu svých námitek podjatosti a dosavadní průběh řízení. Na závěr uvedl, že nesrozumitelnost, nepřezkoumatelnost a nepřesvědčivost usnesení napadeného v řízení o zásahové žalobě způsobují jeho nezákonnost.

II.
Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž předně namítal, že údajná ryzí procesní povaha napadeného rozhodnutí nic nemění na skutečnosti, že žalovaný č. 1) přešel jeho námitky a aproboval stav, kdy v řízení o zřízení věcného břemene rozhodují osoby závislé na navrhovateli zřízení věcného břemene (Plzeňském kraji). Podle stěžovatele je dle § 82 s. ř. s. přípustná žaloba, která tvrdí zkrácení žalobce na jeho právech zásahem, jenž není rozhodnutím ve věci samé, což se vztahuje i na projednávaný případ. V rámci popisu předchozího průběhu řízení stěžovatel uvedl důvody pro tvrzenou podjatost pracovníků Městského úřadu Stod a zopakoval žalobní důvody.

[9] Dle stěžovatele se krajský soud nevypořádal s jeho žalobní argumentací poukazující na mimořádné okolnosti případu, jež spočívají v tom, že jej nelze odkazovat na následný přezkum meritorního rozhodnutí, neboť v jeho důsledku bude stěžovateli odňato právo svobodně nakládat s předmětnými pozemky, zejména z nich inkasovat nájemné a v důsledku faktického vyvlastnění stěžovatele je pravděpodobné, že jako obchodní společnost zbankrotuje. Proto podle stěžovatele neobstojí názor krajského soudu, že má jinou možnost jak dosáhnout nápravy. Krajský soud nevyjádřil vyčerpávající úvahu o tom,

zda nemohou být hmotná práva stěžovatele napadeným zásahem ovlivněna či zkrácena, nepřezkoumal jeho námitku, že nevypořádání námitky podjatosti předurčilo výsledek dalšího řízení, a nezabýval se ani naplněním dalších pojmových znaků nezákonného zásahu. Krajský soud se dle stěžovatele omezil pouze na obecná konstatování a odkazy na často nepřiléhavou judikaturu, aniž by bylo zřejmé, jakými úvahami se řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené. Z uvedeného podle názoru stěžovatele vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[10] Stěžovatel má za to, že splňuje podmínky aktivní legitimace dle § 82 s. ř. s. Tvrzený nezákonný zásah a jeho účinky dle něj trvají. Vyhovění žalobě je v souladu s veřejným zájmem na řádném uplatňování právních předpisů a dodržování zákonnosti veřejnou správou. Stěžovatel si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti úřední osoby nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, musí však existovat obrana před zjevnými excesy správních orgánů. Stěžovatel dle svého vyjádření nepoužívá zásahovou žalobu jako „*náhražku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu*“, ale hledá soudní ochranu za situace, kdy mu z důvodu systémové podjatosti rozhodujícího správního orgánu hrozí takové omezení jeho vlastnického práva, které se dle něj rovná vyvlastnění, a tím představuje bezprecedentní zásah do jeho ústavních práv.

[11] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že se na jeho právech ani povinnostech rozhodnutím o námitkách podjatosti nic nezměnilo, neboť je odkázán na rozhodnutí systémově podjatého správního orgánu, proti kterému sice může podat následně žalobu, ale je téměř vyloučeno, že soudní ochrana bude rychlá a účinná, přihlédne-li stěžovatel k tomu, v jakých lhůtách správní soudy rozhodují.

[12] Stěžovatel zopakoval, že systémová podjatost dle něj spočívá ve skutečnosti, že zaměstnanci Městského úřadu Stod jsou závislí na zaměstnavateli, tedy městu Stod, které se účastní grantových řízení Plzeňského kraje, tento kraj mu poskytuje dotace a přerozděluje prostředky ze strukturálních fondů EU. Pracovníci žalovaného č. 2) si musí být zájmů svého zaměstnavatele a tedy také Plzeňského kraje dobře vědomi a existuje reálné nebezpečí, že jejich rozhodování tomu bude podřízeno. Pro účely vyloučení úřední osoby přitom postačí, pokud lze mít o nepodjatosti se zřetelem ke známým skutečnostem již jen pouhé pochybnosti. Dle stěžovatele se přitom nejedná o rutinní nebo okrajové správní řízení, ale o řízení s mimořádným rozsahem zasažených pozemků, jehož výsledek může podstatně zasáhnout jeho právní sféru.

[13] Stěžovatel se domnívá, že byla-li žaloba na ochranu před nezákonným zásahem odmítnuta, představuje takové rozhodnutí porušení práva na spravedlivý proces a soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a ve svém důsledku také dotčení práva na majetek dle čl. 11 Listiny.

pokračování

III.
Vyjádření žalovaných

[14] Žalovaný č. 1) se ve svém vyjádření především ztotožnil s právním názorem krajského soudu a zhodnocením nepřípustnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 85 s. ř. s.

[15] K věcnému obsahu svého rozhodnutí ze dne 21. 12. 2016, č. j. KUJCK 163062/2016, napadeného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, žalovaný č. 1) poznamenal, že v jeho odůvodnění se s odvolacími námitkami stěžovatele náležitě vypořádal. Stěžovatel v odvolání opakovaně argumentoval pouze vlastními právními názory a účelově zvolenou, v některých případech již překonanou judikaturou. Správnímu orgánu vytýkal obecná tvrzení za situace, kdy sám žádná konkrétní tvrzení ani důkazy neoznačil ani nedoložil. V odvolání opětovně navrhovaný výslech úředních osob žalovaného č. 2) jako svědků se žalovanému č. 1) jevil jako obstrukční krok za situace, kdy správní orgán prvního stupně před rozhodnutím o podjatosti vyzval dotčené úřední osoby, aby se k tvrzené podjatosti vyjádřily písemně, a tato vyjádření jsou součástí správního spisu.

[16] Spojení odvolacích řízení dle § 140 správního řádu bylo dle žalovaného č. 1) řádně a v souladu se zákonem provedeno usnesením žalovaného č. 1) ze dne 20. 12. 2016, č. j. KUJCK 156068/2016, poznamenaným do spisu, jak je výslovně uvedeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného č. 1), a tento postup § 14 správního řádu nevylučuje a § 140 správního řádu naopak výslovně umožňuje. Při pečlivém prostudování odůvodnění napadeného rozhodnutí by tak stěžovateli bylo zřejmé, že v tomto ohledu nemůže jít o nezákonný zásah.

[17] Veškerá rozhodnutí o podané námitce podjatosti byla dle žalovaného č. 1) vydána řádně, v souladu se zákonem a jsou pravomocná. Jejich dílčí přezkoumávání je nepřípustné, jak potvrdil Krajský soud v Českých Budějovicích odmítnutím podané žaloby. Odůvodnění tohoto usnesení krajského soudu je srozumitelné a vyčerpávající.

[18] Žalovaný č. 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[20] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě odmítnutí žalobního návrhu přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65), tedy v tomto případě zejména otázkou možné systémové podjatosti úředních osob v daném správním řízení.

[22] Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[23] Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno; k podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Náležitosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. vyjmenovává § 84 odst. 3 s. ř. s., podle kterého musí taková žaloba kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. obsahovat též označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodných skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a návrh výroku rozsudku, tj. žalobní petit.

[24] Stěžovatel v žalobě za nezákonný zásah označil rozhodnutí žalovaného č. 1) o odvoláních proti rozhodnutím o námitkách podjatosti a navrhl, aby bylo toto rozhodnutí soudem prohlášeno za nezákonný zásah, aby soud zakázal žalovaným vycházet z tohoto rozhodnutí a aby o podjatosti uvedených úředníků rozhodli znovu.

[25] Aby nějaký úkon označený v žalobě mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat, jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, o akt či úkon veřejné správy směřující proti jednotlivci, který je způsobilý zasáhnout sféru jeho práv a povinností a který není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ovšem o takový procesní úkon zajišťující průběh řízení, který sám o sobě, jakkoli má formu rozhodnutí dle správního řádu, nezasahuje do práv a povinností účastníků správního řízení, se jedná právě v této věci.

[26] V tomto ohledu je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016 – 27, v němž zdejší soud shrnul judikaturu Nejvyššího správního soudu k přezkoumávání správních rozhodnutí, kterými bylo

rozhodnuto o podjatosti, resp. nepodjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu. Jednalo se mj. o rozsudek ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013 - 21, v němž Nejvyšší správní soud 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.).*“

[27] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále konstatoval:

„*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.“

[28] Z dosavadního průběhu řízení vyplývá, že stěžovatel si je vědom judikatury vylučující samostatný přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti a právě proto podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Tento svůj postup odůvodnil mimořádnými okolnostmi případu, neboť meritorním správním rozhodnutím má být zásadním způsobem zasaženo do jeho práv a bude pro něj likvidační. Takové důsledky rozhodnutí o zřízení věcného břemene ve prospěch Plzeňského kraje na pozemcích stěžovatele, na kterých se již nacházejí pozemní komunikace (silnice II. a III. třídy) ve vlastnictví Plzeňského kraje, za náhradu ve výši 1 238 660 Kč, stěžovatel neprokázal a není ani žádný důvod, proč by měl stěžovatel, po případném vyčerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení (odvolání) proti tomuto rozhodnutí speciálního stavebního úřadu, bez dalšího předpokládat neúčinnost či opožděnost soudní ochrany v řízení o žalobě proti těmto meritorním rozhodnutím správních orgánů, včetně možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku takové žalobě, pokud by stěžovateli skutečně měla hrozit bezprostřední újma. I kdyby ovšem hypoteticky uvedené stěžovatelovy obavy byly důvodné, nebyla by taková skutečnost pro posouzení přípustnosti zásahové žaloby proti procesním rozhodnutím správních orgánů o námitce podjatosti relevantní. Jak je uvedeno výše, Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, že na právech a povinnostech účastníka řízení se rozhodnutím o námitce podjatosti úřední osoby nic nemění. Na základě skutečnosti, že nebylo vyhověno některým námitkám podjatosti uplatněným stěžovatelem [systémová podjatost původně místně příslušného odvolacího orgánu, Krajského úřadu Plzeňského kraje, uznána naopak byla a rozhodováním o odvoláních v uvedené věci byl postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu příslušným usnesením Ministerstva dopravy pověřen žalovaný č. 1)] nelze dovozovat závěr, že bude rozhodnuto v jeho neprospěch, jak to v daném případě učinil stěžovatel.

[29] Neumožněním přezkumu rozhodnutí o námitce podjatosti nemůže být zasaženo do práv účastníka, pouze dochází k odsunutí možnosti se vůči tomuto rozhodnutí bránit tím, že byla koncentrována do řízení o odvolání (a případně o následné žalobě) proti meritornímu rozhodnutí. Tento postup nejenže umožňuje vedení řízení bez zbytečných průtahů, což je jednou ze zásad správního řízení, ale také umožňuje přezkum pouze v odůvodněných případech, kdy bylo rozhodnutím ve správním řízení skutečně zasaženo do práv jednotlivce. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 3 Aps 7/2012 – 28, jestliže úkony správního orgánu nevyústily v žádné rozhodnutí ani v jiný finalizační akt, potom ani příp. podjatost úředních osob podílejících se na daných úkonech nemohla nikterak zasáhnout do subjektivních práv účastníka, neboť nositelem tohoto zásahu z povahy věci může být až finalizační akt. Za tohoto stavu věci se tak skutečně mohlo jednat toliko o rozhodnutí upravující vedení řízení, neingerující do právní sféry stěžovatele, a tudíž o rozhodnutí, které je ze soudního přezkoumání, ať již na základě přímé žaloby či žaloby zásahové, vyloučeno.

[30] Krajský soud přitom zároveň dospěl k závěru, že žalobu je nutné v daném případě odmítnout jako nepřípustnou ve smyslu § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30, citovaném krajským soudem, *„[v]ýraz* „zásah“ *použitý v § 85 s. ř. s. je tedy nadále nutno vnímat optikou legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., tj. jako* „zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím“. *Domáhá-li se žalobce určení nezákonnosti zásahu, avšak za zásah považuje procesní situaci, ve které právní předpis předpokládá vydání rozhodnutí (zde usnesení o odepření nahlédnout do spisu), nelze takovou žalobu meritorně*

pokračování

projednat s poukazem na subsidiaritu zásahových žalob. Smyslem soudního přezkumu nezákonných zásahů je totiž mimo jiné možnost vyslovit zákaz pokračovat v porušování práv. Závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí skrze řízení o určení nezákonnosti zásahu by narážel na zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje za správné a zákonné, dokud není zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí soud může poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit. Na tom nic nemění, pokud není rozhodnutí vyhrazeno samostatnému přezkumu, ale jeho spornost je případně přezkoumávána až v řízení o rozhodnutí ve věci samé.“

[31] I tento závěr krajského soudu o nepřípustnosti zásahové žaloby je tedy správný, neboť, jak již bylo opakovaně řečeno, ochrany ve věci tvrzené podjatosti úředních osob podílejících se na daném správním řízení se lze domáhat jinými právními prostředky, a to v řízení o odvolání a případně následně o žalobě proti meritornímu rozhodnutí ve věci zřízení věcného břemene, přičemž před nabytím právní moci těchto meritorních správních rozhodnutí nelze ani hovořit o zásahu do práv stěžovatele.

[32] Jak již bylo konstatováno, meritorní rozhodnutí speciálního stavebního úřadu [žalovaného č. 2)] v řízení o návrhu na zřízení věcného břemene již bylo vydáno a stěžovatel se proti němu bránil odvoláním mimo jiné také právě s poukazem na tvrzenou podjatost úředních osob.

V.
Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první 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, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšným žalovaným ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. října 2018

JUDr. Jakub Camrda

předseda senátu