

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **Služby Bruntál s.r.o.**, IČ 61942006, sídlem Slovenská 79/4, 792 01 Bruntál, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2016, č. j. MSK 93097/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2018, č. j. 22 A 152/2016 - 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2018, č. j. 22 A 152/2016 - 59, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Městský úřad Bruntál (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 5. 2016, č. j. MUBR/36851-16/sch-Výst.10600/2015/Sch, zastavil územní řízení ve věci žádosti žalobce o umístění záměru „Brownfields, revitalizace průmyslové zóny: Bruntál, Vodárenská 1554/8“ na pozemcích ve vlastnictví žalobce. Důvodem zastavení řízení byla skutečnost, že z podané žádosti nebylo možné jednoznačně určit, co má být předmětem řízení a jaký je rozsah stavby, žalobce nedoložil potřebnou dokumentaci, a tyto nedostatky nebyly ani přes výzvu stavebního úřadu odstraněny. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2016, č. j. MSK 93097/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, o níž Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozhodl rozsudkem ze dne 15. 2. 2018, č. j. 22 A 152/2016-59 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud se ztotožnil s námitkou, že žalovaný rozporu s § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nepředložil žalobcem vznesenou námitku podjatosti úřední osoby nadřízenému orgánu, a zatížil tak odvolací řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. První náznaky námitky systémové podjatosti všech pracovníků žalovaného se objevují již v žalobcově podání ze dne 25. 4. 2016 a v doplnění odvolání ze dne 3. 7. 2016. Žalovaný vyzval žalobce podáním ze dne 2. 8. 2016 k upřesnění námitky podjatosti, načež žalobce doručil žalovanému dne 19. 8. 2016 podání, obsahující mj. text: *„Doplnění včasných námitek MMR (systémové) podjatosti všech „pracovníků“ správního orgánu MSK pro systémové riziko podjatosti, neprovedení navrhovaných důkazů, všemi správními spisy, od počátku existence všech staveb dotčených změnami UPD a OOP např. porušování vlastní vydané pracovní pomůcky MSK zpracováno 31. 1. 2014 (příloha), pro zájem politických činitelů či jiných vlivných osob zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů na určitém výsledku, (nátlaku) ve všech stejně a nezákonně probíhajících územních řízeních, aby určité stavby, činnosti apod. byly povoleny (např. Povodí Odry a.s. – stát) a naopak nepovoleno bylo původní využití území a staveb vlastníka (např. změna OK-03) viz.přílohy (bez náhrady), kdy nejde z titulu neoprávněného obohacení a výše způsobené škody o běžné, nekontroverzní a v měřítkách dané obce a kraje nevýznamné dotčení vlastnických a užívacích práv, poté, kdy je zřejmé, že úředníci MSK, se přímo účastní těchto řízení, a byla podána žaloba, právě proti stejnému a nezákonnému postupu v odvolacím řízení MSK, pro neprovedení všech navrhovaných důkazů (a rozhodnutí o námitce podjatosti).“* Krajský soud souhlasí s tím, že žalobcova podání jsou zmatečná a nepřehledná a práce s nimi je mimořádně obtížná a frustrující. Pokud však žalobce tvrdil, že k jeho záležitostem je žalovaným přistupováno odlišně než v případě jiných účastníků správních řízení, a přičítal to mj. jakýmsi zájmům politických činitelů, nelze se tvářit stejně, jako kdyby žalobce neuvedl nic. Bylo proto na místě předložit spisový materiál služebně nadřízenému, který se s námitkou podjatosti bude muset vypořádat.

II.
Kasační stížnosti

[3] Žalovaný i žalobce napadli rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností. Kasační stížnost žalobce odmítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 As 75/2018 - 51, neboť žalobce byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, a kasační stížnost je v takovém případě nepřípustná.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) v kasační stížnosti uvádí, že po zmínce žalobce o možné systémové podjatosti všech pracovníků stěžovatele v odvolacím řízení podrobně zkoumal, jaký zájem by mohli tito pracovníci mít na výsledku řízení o odvolání proti rozhodnutí o zastavení územního řízení pro nedoložení podstatných náležitostí žádosti. Odvoláním bylo napadeno procesní rozhodnutí, podání žalobce bylo zmatečné a těžko srozumitelné a zmínka o systémové podjatosti byla formulována zcela obecně bez uvedení jakýchkoliv skutečností, které by byť jen naznačovaly zájem žalovaného na výsledku řízení. Žalovaný tedy písemností ze dne 2. 8. 2016 vyzval žalobce, aby v případě, že hodlal

vznést námitku podjatosti, ve stanovené lhůtě označil úřední osoby, jejichž podjatost namítá, a uvedl skutečnosti, které svědčí o zájmu těchto osob na výsledku řízení nebo zavdávají pochybnosti o jejich nepodjatosti. Současně žalobci podrobně vysvětlil, kdy mohou vznikat pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby a co se rozumí pojmem „systémová podjatost“. Na tuto výzvu reagoval žalobce podáním ze dne 19. 8. 2016, které bylo opět nesrozumitelné, zmatečné, vnitřně rozporné a nevykazovalo znaky námitky podjatosti ve vztahu k předmětnému odvolacímu řízení. Stěžovatel tudíž žalobci před vydáním napadeného rozhodnutí sdělil, že podání nelze posoudit jako námitku podjatosti.

[5] Stěžovatel přihlédl i k tomu, že odvoláním napadené rozhodnutí o zastavení územního řízení není rozhodnutím ve věci, vydaným na základě provedeného dokazování a správního uvážení, ale rozhodnutím procesním, jehož vydání se v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu předpokládá v případě, kdy účastník řízení přes výzvu nedoloží chybějící náležitosti žádosti. Krajský soud tak stěžovatele zavázal k provedení úkonu bez jakéhokoliv smyslu a vlivu na výsledek správního řízení.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalobci k vyjádření, na což žalobce reagoval podáním ze dne 8. 7. 2018 označeným jako „Doplnění kasační stížnosti“. Obsah podání se zcela míjí s předmětem nynějšího řízení (žalobce v něm brojí proti změně územního plánu města Bruntál), Nejvyšší správní soud se jím tudíž blíže nezabýval, ani jej nezaslal stěžovateli.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Podle § 14 odst. 1 správního řádu *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 odst. 2 téhož ustanovení *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“).*

[10] Z ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu „lze důvodně předpokládat“ vyplývá, že by vznesená námitka podjatosti úřední osoby měla být plausibilně odůvodněná. Buď účastník řízení, nebo úřední osoba sama jsou vždy povinni námitku podjatosti úřední

osoby nejen vznést, ale též i odůvodnit, neboť jinak by představený úřední osoby nemohl o jejím vyloučení z provádění úkonů ve věci kvalifikovaně rozhodnout (srov. HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012).

[11] Pokud jde o tzv. systémovou podjatost, tedy podjatost všech pracovníků dotčeného správního orgánu, riziko takové podjatosti vzniká zejména tehdy, rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku. Důvodem pochyb o nepodjatosti úředních osob může být jejich zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Signálem ke zvýšené opatrnosti může být například politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2012 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS).

[12] Obecně platí, že není-li včasná jednoznačně formulovaná námitka podjatosti předložena k rozhodnutí služebně nadřízenému úřední osoby, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s možným dopadem na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 - 22, nebo ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 32). Námitku podjatosti je ovšem třeba zároveň posuzovat nikoliv čistě formálně, ale taktéž materiálně. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010 - 385, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nevypořádání námitky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vznesena nekonkrétní všeobecná námitka podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem. Taková námitka je totiž *prima facie* nedůvodná.

[13] Předložit k rozhodnutí nadřízenému dle § 14 odst. 2 správního řádu je tedy třeba takovou námitku účastníka řízení, z jejíž formulace vyplývá, že se jedná o námitku pojatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné. Smyslem právního institutu vyloučení úřední osoby z rozhodování je zamezit podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Není naopak žádoucí, aby byl vždy jako námitka podjatosti v odvolacím řízení vyhodnocen nesouhlas účastníka řízení s prvostupňovým rozhodnutím, postupem správního orgánu v jiných správních řízeních či nesouhlas s územně plánovací dokumentací, kterou vydává obec v samostatné působnosti (i kdyby byl v podání, které je z větší části nesrozumitelné, použit pojem „podjatost“). Tím spíše, pokud by mělo být takové podání interpretováno jako námitka systémové podjatosti všech pracovníků odvolacího správního orgánu, o níž by byl příslušný rozhodovat ústřední orgán státní správy. Takový postup by bez jakéhokoliv smyslu pouze oddaloval naplnění účelu správního řízení – vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů.

[14] V posuzovaném případě po podání žádosti žalobce stavební úřad rozhodl usnesením o provedení územního řízení, vyzval žalobce k doplnění náležitostí žádosti a usnesením

přerušil řízení z důvodu nutnosti doplnit chybějící náležitosti. Všechny tyto úkony napadl žalobce v podstatě nesrozumitelným odvoláním, o němž bylo pravomocně rozhodnuto žalovaným. Ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí obdržel žalovaný i stavební úřad opět obtížně srozumitelné podání žalobce ze dne 25. 4. 2016, označené v úvodu jako námitka systémové podjatosti vůči prvostupňovému správnímu orgánu i vůči žalovanému a bez bližšího upřesnění odkazující na postup žalovaného v jiném řízení. Stavební úřad poté rozhodl o zastavení řízení a námitku podjatosti vůči prvostupňovému správnímu orgánu vyhodnotil jako opožděnou, proto o ní nebylo rozhodnuto samostatným usnesením a byla vypořádána až v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení (s čímž se ztotožnil i krajský soud v napadeném rozsudku). Žalobce se proti usnesení o zastavení řízení odvolal a dne 4. 7. 2016 doručil stavebnímu úřadu doplnění odvolání. V tomto doplnění namítal nezákonnost usnesení stavebního úřadu z důvodu nepředložení námitek podjatosti Ministerstvu pro místní rozvoj. Podání je opět proloženo nesouvisejícími odkazy na rozhodnutí v jiném řízení, nezákonnost opatření obecné povahy a žalobce taktéž obecně pochybuje o systémové nepodjatosti všech pracovníků stavebního úřadu i žalovaného.

[15] Písemností ze dne 2. 8. 2016 stěžovatel vyjádřil pochybnosti o povaze podání žalobce a vyzval jej, aby ve stanovené lhůtě označil úřední osoby, jejichž podjatost namítá, a uvedl skutečnosti, které svědčí o zájmu těchto osob na výsledku řízení nebo zavdávají pochybnosti o jejich nepodjatosti. Žalobce ani v následném podání ze dne 19. 8. 2016 své zmínky o systémové podjatosti všech pracovníků žalovaného žádnou srozumitelnou úvahou nepodložil. Nejblíže srozumitelnému textu má část podání citovaná krajským soudem v napadeném rozsudku (viz výše), i zde se však objevují pouze zcela nejednoznačné odkazy na nespecifikované politické činitele či jiné zákulisní aktéry, a to bez souvislosti s posuzovaným územním řízením.

[16] Jak již bylo uvedeno, námitka podjatosti dle § 14 správního řádu musí být srozumitelná tak, aby nadřízený mohl důvody podjatosti alespoň obecně přezkoumat. U neodůvodněné (či nesrozumitelným způsobem odůvodněné) námitky podjatosti by zároveň v některých případech nebylo možné určit, kdy se namítající o důvodech podjatosti dozvěděl, tedy zda se jedná o námitku včasnou, kterou je třeba předložit nadřízenému, nebo námitku opožděnou, ke které se dle § 14 odst. 2 správního řádu nepřihlíží.

[17] Jediným důvodem zrušení napadeného rozhodnutí byla skutečnost, že žalovaný nepředložil námitku žalobce o systémové podjatosti všech pracovníků žalovaného k rozhodnutí svému nadřízenému. Tato námitka však byla vznesena zcela obecně bez uvedení jakéhokoliv srozumitelného důvodu, a žalobce ji o takový důvod nedoplnil ani na výzvu stěžovatele. Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že se žalovaný nedopustil vytýkané vady řízení spočívající v tom, že námitka žalobce nebyla předložena nadřízenému dle § 14 odst. 2 správního řádu.

[18] Pro úplnost je třeba dodat, že bez významu je skutečnost, zda žalobce napadl odvoláním rozhodnutí ve věci, vydané na základě provedeného dokazování, nebo procesní rozhodnutí o zastavení řízení. I pokud by případně podjatá osoba vydala pouze zákonné procesní rozhodnutí, stále by existovala důvodná pochybnost o objektivitě projednávání a

rozhodování věci a tím by došlo k porušení článku 36 odst. 1 Listiny, který stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 - 33).

IV.
Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. října 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu