



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. L. N.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava-Moravská Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2011 č. j. MSK 74460/2011, sp. zn. DSH/19138/2011/Now, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2014, č. j. 58 A 38/2011 – 60,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2014, č. j. 58 A 38/2011 – 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle ustanovení § 78 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jím vydané shora označené rozhodnutí a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Bílovec, ze dne 21. 3. 2011, č. j. DSH/10034-11/223-2011/lip, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měl dopustit tím, že dne 14. 12. 2010 v 11.55 hod. na dálnici D1 v katastrálním území Bravantice, na 345 km ve směru na Brno, řídil motorové vozidlo tovární zn. Škoda Fabia Combi RZ: X, ačkoliv nebyl držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění. Tímto jednáním žalobce porušil ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a byla mu uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu jednoho roku. Současně mu byla uložena povinnost zaplatit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč spojené s projednáním přestupku.

I. Vymezení věci

[2] Věc je před Nejvyšším správním soudem projednávána podruhé. Rozsudkem ze dne 29. 5. 2013, č. j. 9 As 170/2012 - 24, byl ke kasační stížnosti stěžovatele zrušen pro nepřezkoumatelnost v pořadí první rozsudek krajského soudu v této věci (rozsudek ze dne 13. 11. 2012, č. j. 58 A 38/2011 - 23) a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Předmětem sporu je zejména otázka, zda byl stěžovatel povinen rozhodovat toliko o námitce podjatosti směřující proti úřední osobě bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, či o podjatosti všech žalobcem namítaných zaměstnanců stěžovatele, jakož i otázka dopadů případného pochybení stěžovatele na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[4] Za nesporné lze považovat to, že žalobce v odvolání kromě věcných námitek uplatnil také námitku podjatosti, ve které uvedl, že po obdržení rozhodnutí zjistil, že u stěžovatele je zaměstnán A. L., osoba blízká oprávněné úřední osobě, která vede v I. stupni řízení u městského úřadu – J. L. Žalobce se proto domnívá, že je zapotřebí rozhodnout o možné podjatosti úředních osob stěžovatele, kteří jsou spolupracovníky A. L., pro možnost nepředvídatelného vlivu na jeho rozhodovací činnost, jakožto odvolacího správního orgánu a naopak v případě zrušení a vrácení věci by mělo být řízení u městského úřadu vedeno jinou úřední osobou než J. L. Uvedeným podáním žalobce namítal podjatost nejen osoby v řízení před městským úřadem, tedy J. L., ale i úředních osob u odvolacího správního orgánu, a to Mgr. J. D., Bc. D. B., Bc. A. F., A. L., Mgr. M. M., Ing. J. N., Mgr. E. S., Ing. P. S. a Ing. J. Z.

[5] Po přezkoumání správního spisu krajský soud ověřil, že usnesením stěžovatele ze dne 24. 5. 2011, rozhodl vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství, že úřední osoba Ing. J. N. zařazená do oddělení dopravně správních agend odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, není vyloučena z projednávání a rozhodování v řízení o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Bílovec č. j. DSH/10034-11/223-2011/lip ze dne 21. 3. 2011.

[6] Krajský soud označil postup stěžovatele, který se zabýval pouze podjatostí úřední osoby oprávněné činit úkony v daném řízení, a k dalším žalobcem namítaným úředním osobám, pouze nepřímou výslovnou pochybnost, zda vůbec může žalobce namítat i jejich podjatost, pokud se nijak nepodílejí na výkonu pravomoci správního orgánu v tomto konkrétním řízení a zda vůbec má být o této otázce také rozhodováno, za nesprávný.

[7] Stěžovatel resp. vedoucí odboru způsobilý v tomto řízení o námitce podjatosti rozhodovat se měl zabývat případnou podjatostí všech žalobcem jmenovaných úředních osob a nikoliv jen osobou pověřenou prováděním úkonů v tomto řízení.

[8] Krajský soud vyšel z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 5 Ca 195/2005 - 74, na který žalobce odkazoval. Tímto rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, který nereagoval na námitku podjatosti uplatněnou v odvolání. Námitka se týkala všech pracovníků Krajského úřadu Středočeského kraje, včetně vedoucích odborů krajského úřadu, ředitele krajského úřadu a dále hejtmana Středočeského kraje. Teprve v rozhodnutí ve věci samé, tj. v odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo uvedeno, že podjatý může být pouze pracovník správního orgánu nikoliv správní orgán jako celek, ve věci nepodjatosti nelze z důvodu neurčitosti podání rozhodnout; a dále bylo odůvodněno, proč nejsou zaměstnanci krajského úřadu podjati. Postup, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, aniž by bylo rozhodnuto o námitce podjatosti vznesené proti všem pracovníkům, je závažným porušením práva na spravedlivý proces, tj. porušením

čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[9] Krajský soud jako další procesní vadu, pro kterou musel rozhodnutí stěžovatele zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, označil postup Ministerstva dopravy, které k odvolání žalobce do usnesení o námitce podjatosti žádný názor nevyslovilo a zcela v rozporu s právní úpravou týkající se odvolacího řízení obsaženou ve správním řádu z roku 2004 se odmítlo odvoláním žalobce, jakož i podnětem k zahájení přezkumného řízení, zabývat (viz přípis tohoto orgánu ze dne 10. 8. 2011).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Krajský soud vycházel z rozsudku městského soudu, který stěžovatel neobdržel a neměl možnost se k němu vyjádřit, neboť krajský soud rozhodl ve věci bez jednání, přičemž rozsudek není veřejně dostupný. Nahlédnutím do spisu se však stěžovatel s obsahem rozsudku městského soudu seznámil a výslovně uvádí, že pokud by tato vada řízení měla být jediným důvodem, pro který bude rozsudek krajského soudu zrušen, pak na této námitce netrvá.

[12] Rozsudek městského soudu na projednávanou věc nedopadá. V případě řešeném městským soudem správní orgán o námitce podjatosti vůbec formálně nerozhodl, vypořádal se s ní pouze v odůvodnění meritorního rozhodnutí – zatímco stěžovatel v nyní projednávané věci standardním postupem rozhodl o námitce podjatosti usnesením, a teprve poté vydal meritorní rozhodnutí. Dále v onom případě správní orgán chybně posoudil námitku podjatosti jako neurčitou, směřující proti správnímu orgánu jako celku, nikoli proti konkrétním pracovníkům, přestože účastník řízení namítal podjatost jednotlivých osob – zatímco stěžovatel v nyní projednávané věci žádné takové závěry neučinil.

[13] Pokud jde o závěr, že před vydáním meritorního rozhodnutí musí být o podjatosti oprávněné úřední osoby rozhodnuto pravomocně, je takový závěr v rozporu se zákonem, s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz níže), jakož i s názory doktríny (srov. Vedral, J., Správní řád, Komentář, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 183).

[14] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Na jedné straně nepřisvědčil námitce žalobce, že stěžovatel vydal meritorní rozhodnutí v době, kdy o námitce podjatosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, na druhé straně současně uvedl, že jde o vadu řízení, pokud žalovaný vydal meritorní rozhodnutí v době, kdy Ministerstvo dopravy jako nadřízený správní orgán dosud nerozhodlo o odvolání žalobce proti usnesení o námitce podjatosti. Není zřejmé, zda žalobní námitka byla shledána důvodnou či nikoliv, resp. zda postup stěžovatele byl v souladu se zákonem či nikoliv.

[15] Usnesení o námitce podjatosti je předběžně vykonatelné doručením, odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Oprávněná úřední osoba je oprávněna činit další úkony v řízení ihned poté, co představený posoudí, zda je vyloučena (což lze vyložit i tak, že postačí usnesení o námitce podjatosti vyhotovit či vypravit, a nemusí být ještě ani doručeno). V nyní projednávané věci oprávněná úřední osoba vydala meritorní rozhodnutí v době, kdy usnesení o námitce podjatosti bylo doručeno, a bylo tedy vykonatelné.

[16] Stěžovatel se ohrazuje proti tomu, aby byl činěn odpovědným za postup svého nadřízeného správního orgánu, Ministerstva dopravy ČR, a aby z postupu tohoto orgánu

(na víc po právní moci nyní napadeného rozhodnutí) bylo dovozováno, že postupoval v rozporu se zákonem.

[17] I kdyby měla být spatřována vada řízení v tom, že nebylo formálně rozhodnuto o námitce podjatosti dalších osob, jejichž podjatost žalobce namítal, ale které nebyly oprávněnými úředními osobami, pak krajský soud ani nyní nijak neodůvodnil, jaký vliv měla tato skutečnost na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud tedy nijak nenapravit vadu svého předchozího rozsudku, kterou mu vytkl Nejvyšší správní soud.

[18] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal s odkazy na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které stěžovatel uváděl již v první kasační stížnosti ze dne 20. 11. 2012 a dále ve svém vyjádření ze dne 21. 8. 2013, a které nyní opakuje.

[19] Podle § 14 odst. 2 správního řádu může účastník namítat podjatost úřední osoby. Úřední osobou se rozumí každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (odst. 1 téhož ustanovení). Jestliže v dané věci celé odvolací řízení vedla a rozhodnutí vydala jedna konkrétní oprávněná úřední osoba, byla pouze ona úřední osobou ve smyslu výše uvedených ustanovení a pouze proti ní samé mohla směřovat námitka podjatosti. Námitka, která směřuje vůči jiným osobám než úředním osobám ve smyslu výše uvedeném, vůbec není námitkou podjatosti ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, a proto o ní není nutné rozhodovat usnesením podle tohoto ustanovení.

[20] Stěžovatel trvá na tom, že žalobce nebyl zvoleným procesním postupem krácen na svých právech, neboť řízení o přestupku vedla a rozhodnutí ve věci samé vydala oprávněná úřední osoba, o níž představený před vydáním meritorního rozhodnutí usnesením rozhodl, že není vyloučena, přičemž další osoby, jejichž podjatost žalobce namítal, se na projednání a rozhodnutí věci vůbec nepodílely (natož bezprostředně). Na podporu své argumentace odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[21] V rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 8 Afs 76/2009 – 109, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i přesto, že se správní orgán prvního stupně nevypořádal se vznesenou námitkou podjatosti, nemohla mít tato vada žádný vliv na zákonnost napadených rozhodnutí, neboť námitka podjatosti byla uplatněna opožděně a namítané důvody podjatosti nemohly založit pochybnost o podjatosti úřední osob.

[22] V rozsudku ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010 – 385, Nejvyšší správní soud konstatoval, že byť nebylo formálně rozhodnuto o nekonkrétní námitce podjatosti všech zaměstnanců správního orgánu a byť účastník řízení nebyl vyzván, aby tuto námitku konkretizoval, nemohlo to mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť namítané skutečnosti nemohly být důvodem pro vyloučení úředních osob.

[23] V rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163, Nejvyšší správní soud dokonce nepovažoval za vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí postup správního orgánu, který o námitce podjatosti rozhodl až poté, co rozhodl ve věci samé. V usnesení ze dne 11. 11. 2010, č. j. Vol 66/2010 – 11, Nejvyšší správní soud postupoval zcela shodně jako stěžovatel v nyní projednávané věci, totiž tak, že o námitce podjatosti vznesené proti soudkyni, jež nebyla podle platného rozvrhu práce členkou senátu, který byl příslušný ve věci rozhodovat, vůbec nerozhodl; rozhodl pouze o námitce podjatosti soudců, kteří byli členy tohoto senátu.

[24] Konečně v usnesení tohoto soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. Nao 32/2005 – 34 (jehož plné znění není veřejně dostupné, avšak je z něj citováno v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního

soudu, např. v usnesení ze dne 9. 2. 2011, č. j. Nao 6/2011 – 208), se uvádí, že „*Je-li účastníkem vnesena námitka podjatosti všech soudců určitého soudu, a je již zřejmé, kterému soudci (soudcům) je či bude věc přidělena, je účelné se zabývat otázkou podjatosti jiných než těchto soudců jen za předpokladu, že u nich bude shledán důvod k vyloučení (...)* I při posuzování námítky podjatosti je totiž nutno respektovat zásadu hospodárnosti řízení, která v daném případě velí postupovat tak, aby podjatost jednotlivých soudců byla prověřována jen dotud, dokud se nenajde potřebný počet soudců, kteří jsou ve vztahu k věci nepodjatí a kteří tedy ve věci mohou jednat a rozhodovat.“

[25] Citované závěry je možné a nutné aplikovat rovněž ve vztahu ke správním orgánům a jejich pracovníkům (úředním osobám), a to tak, jak to učinil stěžovatel v projednávané věci: nejprve rozhodnout o podjatosti osoby, které bude věc přidělena k vyřízení (oprávněná úřední osoba), a teprve tehdy, bude-li tato osoba vyloučena, rozhodovat o námitce podjatosti ve vztahu k dalším úředním osobám; jestliže naopak tato oprávněná úřední osoba vyloučena nebude a tato jediná osoba bude oprávněna vést dané správní řízení, bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení rozhodovat o dalších osobách, proti kterým byla námitka podjatosti vnesena, které však nemohou nijak ovlivnit výsledek řízení. Uvedený postup není způsobit negativně zasáhnout do práv účastníka řízení, neboť účelem institutu podjatosti je dosáhnout stavu, kdy o věci samé rozhoduje osoba, u níž není důvod pochybovat o její podjatosti, účelem naopak není formálně rozhodovat o možné podjatosti osob, které nejsou oprávněnými úředními osobami ve věci.

[26] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná (v pořadí první rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost), a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Napadené rozhodnutí krajského soudu je srozumitelné, z obsahu jeho odůvodnění je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Ostatně se závěry krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti věcně polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo vůbec možné. Pokud jde o námitku napadající nedostatečnost odůvodnění v otázce dopadů případné vady řízení na zákonnost napadeného rozhodnutí, pak lze stěžovateli přisvědčit v tom, že odůvodnění krajského soudu je v této otázce poněkud úsporné, lze z něho však dovodit, že postup, dle kterého nebylo rozhodováno o podjatosti ostatních

žalobcem namítaných osob (nepodílejících se bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu), považoval krajský soud za porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Namítané nevypořádání se s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatel odkazoval již v první kasační stížnosti, není důvodné. Krajský soud má povinnost zabývat se žalobními námitkami, nikoli námitkami kasačními. Takový postup by teoreticky připadal v úvahu pouze za předpokladu, že by jej k posouzení shodných otázek vzhledem k povaze věci Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zavázal. Tak tomu v projednávané věci nebylo.

[31] Rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné, po věcné stránce se s ním však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[32] Předně je nutné konstatovat, že krajský soud při svých úvahách vycházel z rozhodnutí Městského soudu ve věci sp. zn. 5 Ca 195/2005, které však řešilo skutkově jiný případ. Ve věci posuzované tímto soudem žalobce namítl podjatost všech pracovníků krajského úřadu Středočeského kraje, ten o námitce podjatosti vůbec nerozhodl, ani věc nepostoupil k rozhodnutí nadřízenému orgánu, neboť měl za to, že správní řád vyloučení celého správního orgánu pro podjatost vůbec nepřipouští. V konečném důsledku pak věc projednaly a rozhodly o ní osoby, jejichž podjatost byla žalobcem namítána.

[33] V projednávané věci stěžovatel resp. příslušný vedoucí pracovník, jehož podjatost namítána nebyla, nejprve rozhodl o tom, že úřední osoba Ing. J. N., které byla věc přidělena k vyřízení, není vyloučena z projednávání a rozhodování v řízení o odvolání žalobce, a teprve poté bylo rozhodováno o věci samé, tj. o odvolání žalobce.

[34] S tímto postupem se soud ztotožňuje. Posuzování podjatosti by mělo vždy odrážet princip, dle kterého nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces, tak jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba (ať již soudce, či úřední osoba ve správních řízeních). Nestrannost a nezaujatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).

[35] V tomto smyslu je také koncipováno ustanovení § 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.*“ Smyslem právního institutu „vyloučení úřední osoby z rozhodování“ je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Účastník řízení má právo na informaci, kdo je v dané věci tzv. oprávněnou úřední osobou, tedy osobou, která „vyřizuje jeho věc“, což musí být také zaznamenáno ve spise (srov. § 15 odst. 4 správního řádu), do kterého má podle ustanovení § 38 uvedeného zákona právo nahlížet. Při řízení, které je zahájeno z moci úřední, musí být v oznámení o zahájení řízení mimo jiné uvedeno jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby (srov. § 46 odst. 1 uvedeného zákona).

[36] S možnou podjatostí správní řád počítá pouze u takové úřední osoby, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu; výkonem pravomoci je z tohoto pohledu nutno rozumět jak podíl na formálním správním řízení, tak podíl na jednotlivých úkonech, v rámci nichž činí tyto osoby jisté úvahy, které se pak promítají v materiální podobě

v právní sféře účastníků řízení. Naopak nelze nalézt rozumný důvod, proč by se mělo rozhodovat i o těch osobách, které se bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu nepodílí.

[37] Posuzování vyloučení z rozhodování úředních osob, jež se účastní rozhodování věci ve správním řízení, by se mělo řídit stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování soudních věcí.

[38] Je-li tedy zřejmé, že se z několika účastníkem zpochybněných úředních osob bude na výkonu pravomoci správního orgánu podílet pouze určitá či určité osoby (oprávněné úřední osoby), je účelné se zabývat otázkou pojatosti jiných než těchto úředních osob jen za předpokladu, že u nich bude shledán důvod k vyloučení. V případě, že tomu tak není a že tedy nic nebrání v tom, aby úřední osoby, které byly pověřeny k vyřízení věci ji skutečně vyřizovaly, postrádá zkoumání podjatosti dalších osob daného správního orgánu smysl, neboť vůbec není dán důvod ke změně okruhu osob, kteří mají věc vyřizovat.

[39] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem neztotožňuje ani v tom, že další vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé je skutečnost, že se odvolací orgán k podjatosti Ing. N. nevyjádřil, resp. odmítl rozhodnout o žalobcem podaném odvolání. Je zcela nepochybné, že postup odvolacího orgánu není souladný se zákonem, neboť ani podání žaloby ke správnímu soudu nezbavuje odvolací orgán povinnosti postupovat v souladu se správním řádem. Otázkou však zůstává, zda jde o vadu, která bez dalšího může mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[40] Usnesení o námitce podjatosti je svoji povahou spíše usnesením deklaratorním, neboť podjatost je stav, který nastává ze zákona, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady. Deklaratorní rozhodnutí nečiní z fakticky nepodjaté osoby osobu podjatou a naopak (srov. Vedral, J. Správní řád. komentář, Praha, BOVA POLYGON 2012, s. str. 182). Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nepřiznává odkladný účinek odvolání proti usnesení, kterým nebylo námitce podjatosti vyhověno. Správní orgán I. stupně proto mohl pokračovat v řízení proti žalobci již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti, byť samozřejmě nesl riziko, že odvolací orgán by mohl mít na námitku podjatosti jiný názor (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32). Vyřízení námítky podjatosti, byť nepravomocné, tedy předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé a byly proto splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí ve věci samé.

[41] Rušit zákonné a věcně správné rozhodnutí vydané nepodjatou osobou jen proto, že o věci ní směřující námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé pravomocně rozhodnuto a odvolání proti tomuto usnesení nemá odkladný účinek, by bylo formalismem. Naopak zjevnou a nepochybnou vadou řízení s vlivem na zákonnost, by bylo vydání meritorního rozhodnutí podjatou úřední osobou, bez ohledu na to, jak se správní orgán s namítanou podjatostí vypořádal. Otázku podjatosti je třeba posuzovat nikoliv čistě formálně, ale materiálně.

[42] Rozhodnutí o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu a správní soud se s namítanou podjatostí vypořádává až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí. Za běžných okolností by soudu nic nebránilo, aby vyčkal na pravomocné rozhodnutí o podjatosti oprávněné úřední osoby, avšak i v takovém případě by soud byl povinen zabývat se materiální stránkou věci. Zjistil-li by k žalobní námitce, že o věci rozhodovala 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 který lze pochybovat o její nepodjatosti, byl by povinen rozhodnutí ve věci samé pro tuto vadu zrušit. Jakkoliv totiž nemusí být ani rozhodnutí

vydané podjatou osobou nutně nesprávné či nezákonné, existuje zde důvodná pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci a tím dochází 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. Souslovím „u jiného orgánu“ je nepochybně třeba rozumět i správní orgány.

[43] Ústavní soud uvedený článek vyložil mimo jiné i v usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08: „[i] když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i "jiný orgán" vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace. To se ostatně "na úrovni podústavního práva" projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případech všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát (jak o tom stěžovatel hovoří), jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr.“

[44] Pokud by soud naopak dospěl k závěru, že rozhodnutí vydala oprávněná úřední osoba, u které nelze žádný důvod podjatosti předpokládat, nemá bez dalšího důvod rozhodnutí ve věci samé rušit. Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani absence pravomocného rozhodnutí o nepodjatosti oprávněné úřední osoby. Skutečnost, že odvolací orgán odmítl o odvolání rozhodnout, nemůže sama o sobě mít jakýkoliv vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci samé.

IV. Závěr

[45] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud je při novém projednání věci vázán právním názorem zdejšího soudu a bude tedy povinen posoudit, zda v řízení o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Bílovec č. j. DSH/10034-11/223-2011/lip ze dne 21. 3. 2011, rozhodovala podjatá osoba. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak skutečně bylo, napadené rozhodnutí zruší; v novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu