

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **PPSU s.r.o.**, se sídlem Štefánikova 546, Vysoké Mýto, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. SpKrÚ 52440/2014/ODSH/12, č. j. KrÚ 60526/2014/ODSH/12, vedeném u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích pod sp. zn. 52 A 108/2014, o námitce podjatosti vznesené žalobcem vůči soudci Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, JUDr. A. K.,

t a k t o :

Soudce Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, JUDr. A. K. **n e n í v y l o u č e n** z projednávání a rozhodnutí věci vedené u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, pod sp. zn. 52 A 108/2014.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. SpKrÚ 52440/2014/ODSH/12, č. j. KrÚ 60526/2014/ODSH/12, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Litomyšl ze dne 16. 7. 2014, č. j. MěÚ Litomyšl 19831/2014, podle něhož se žalobce jako provozovatel vozidla tovární značky Škoda Felicia, registrační značky X, dopustil správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v níž navrhl, aby krajský soud předmětné rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Při jednání dne 13. 5. 2015 informoval předseda senátu krajského soudu účastníky, že jeden ze členů senátu, soudce JUDr. A. K., je synem vedoucího oddělení dopravy odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, Mgr. A. K. Senát v této skutečnosti nespatořoval důvod pro vyloučení JUDr. A. K. z projednávání a rozhodování věci, neboť Mgr. A. K. ve věci samé úkony nečinil, žalobou napadené rozhodnutí nevyhotovil a ani jej za žalovaného nevydal.

Námítku podjatosti následně při jednání uplatnil do protokolu žalobce. Uvedl, že se o předmětném příbuzenském vztahu dozvěděl až na základě upozornění předsedy senátu při jednání. Nelze dle jeho názoru vyloučit, že skutečnost, že otec JUDr. A. K. pracuje ve vedoucí funkci u žalovaného, by mohla JUDr. A. K. ovlivnit, aniž by si to třeba sám uvědomil. Oprávněná úřední osoba, která věc u žalovaného rozhodla, Mgr. P. V., je podřízenou Mgr. K., stejně jako Mgr. B. Kv., která za žalovaného před soudem jedná. Možnost podjatosti tedy hrozí, přičemž i když ve věci za žalovaného podával stanovisko Ing. L. U., vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství, lze podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“) předpokládat, že se opíral o stanovisko osoby, která věc vyřizovala jako oprávněná úřední osoba (přičemž ta je podřízenou Mgr. A. K.). Nelze ani předpokládat, že by se relevantní informace k Ing. U. dostaly bez prostřednictví či možné ingerence Mgr. K. Případný neúspěch v nynějším řízení by mohl ovlivnit osobní hodnocení Mgr. Kv. na pracovišti, a to možná i v rovině finanční. K prokázání skutečnosti, zda Mgr. K. nějakým způsobem do věci zasahoval alespoň schválením písemností, žalobce navrhl, aby byl žalovaný vyzván k předložení originálů a konceptů rozhodnutí ve věci, a to jednak ohledně rozhodování žalovaného ve správním řízení a jednak při schvalování písemností předkládaných soudu žalovaným v řízení soudním. Žalobce také navrhl, aby se krajský soud dotázal na referátník či jiný dokument žalovaného, z něhož by vyplývalo, kdy se kdo věcí zabýval a aby tyto podklady byly při rozhodování o podjatosti opatřeny jako důkaz. V souvislosti s dalším důvodem možné podjatosti žalobce odkázal na zákoník práce a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících územně samosprávných celků“) a na obecné zásady odměňování úředníků, podle kterých odměňování úředníků zpravidla závisí na jejich řádném postupu dle zákona a zákonnosti jejich rozhodnutí. Nelze vyloučit, že i v případě žalovaného jsou úředníci odměňováni podle toho, jak ob stojí jejich rozhodnutí před soudem. Případné zrušení rozhodnutí žalovaného by se tak mohlo negativně projevit i na platovém ohodnocení Mgr. K. jakožto vedoucího Mgr. V. stejně jako Mgr. Kv., která za žalovaného jedná před soudem.

K námitce podjatosti se vyjádřil soudce krajského soudu JUDr. A. K. tak, že upozornil na základní principy a právní úpravu vztahující se k institutu vyloučení soudce z projednávání a rozhodnutí věci pro podjatost. Zároveň uvedl, že jeho vztah k žalobci, jeho právnímu zástupci, jakož i substitutovi tohoto zástupce je neutrální.

Soudce JUDr. K. dále uvedl, že i k žalovanému má neutrální vztah. Mgr. Kv. stejně jako řadu dalších zaměstnanců žalovaného zná na profesní bázi (v Pardubicích působil jako advokátní koncipient a posléze jako advokát). JUDr. K. rovněž připomněl, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2010, č. j. Nao 46/2010 – 78, plyne, že podjatost soudce ve vztahu ke správnímu orgánu je dána tehdy, jestliže se soudce přímo či nepřímo podílel na projednávání a rozhodování věci u tohoto správního orgánu, resp. existuje-li k osobě, která před soudem za správní orgán jedná, skutečně osobní vztah. Otec soudce však za žalovaného před soudem nejednal. Vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství, který žalobou napadené rozhodnutí žalovaného vydal, zná JUDr. K. jen z úřední činnosti a jeho vztah k němu je neutrální. JUDr. K. potvrzuje, že jeho otec je vedoucím oddělení dopravy odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, avšak je vázán mlčenlivostí o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti se správním řízením; JUDr. K. proto není známo, zda a v jakém rozsahu se jeho otec podílel na přípravě napadeného rozhodnutí, přičemž ze správního spisu je patrné, že ve věci samé nerozhodoval. Ve vztahu k požadavkům žalobce na zajištění konceptů rozhodnutí a dalších obdobných interních dokumentů připomíná, že není rozhodné, zda byl text předmětného rozhodnutí koncipován přímo „rukou“ vedoucího odboru, nebo někým jiným (z textu rozhodnutí je zřejmé, že rozhodnutí vypracovala Mgr. V., která soudci není známa). Je totiž třeba odlišovat přípravu textu právního aktu a uplatnění zákonem svěřené pravomoci takový právní akt

pokračování

vydat s účinky, které s tím právo spojuje (zde JUDr. K. odkázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 1489/13).

Dle JUDr. K. rovněž nelze přehlížet, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, řízení bylo vedeno a rozhodnutí bylo vydáno ve veřejném zájmu, nikoli v zájmu úředních osob či dokonce soudce samotného. Předmětem řízení taktéž nebyla práva či povinnosti oprávněných úředních osob, proto jeho případným zrušením nemohou být práva či povinnosti rozhodujících úředních osob (ani Mgr. K.) nijak přímo dotčeny. Ke spekulacím žalobce týkajícím se vnitřních poměrů žalovaného se JUDr. K., dle svých slov nemůže vyjádřit, neboť se o vnitřní poměry žalovaného nezajímá.

Závěrem JUDr. K., uvádí, že obavy žalobce nepramení z natolik závažných okolností, od kterých by, vědom si svých ústavních povinností, nebyl schopen odhlédnout a rozhodovat zcela nestranně. V tomto směru JUDr. K., připomněl závěr usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2010, č. j. Nao 46/2010 – 78, dle nichž je třeba u soudce vždy primárně vycházet z toho, že se jedná o profesionála, který dokáže oddělit své soukromé zájmy od rozhodovací činnosti, na které se podílí, a u něhož je vždy na prvním místě respektování profesní a osobní cti. JUDr. K., též dodal, že ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 52 A 3/2015, u níž jednání proběhlo rovněž dne 13. 5. 2015, nikdo z účastníků (za stejných skutkových okolností) námitku podjatosti neuplatnil.

Po zvážení všech okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, na základě níže uvedených důvodů, že nejsou dány podmínky pro vyloučení soudce krajského soudu, JUDr. A. K., z projednávání a rozhodnutí věci.

Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci tehdy, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Důvodem vyloučení je tedy taková povaha subjektivního vztahu soudce k věci samé, k účastníkům či jejich zástupcům, která je natolik objektivizovatelná, že lze důvodně pochybovat o soudcově nepodjatosti.

Z ustálené judikatury zdejšího soudu a také Ústavního soudu plyne, že nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, jež vyjadřuje vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci. Při posuzování námitky podjatosti je však třeba nestrannost vnímat i z hlediska objektivního, tzn. zkoumat, zda skutečně existují objektivní okolnosti, jež vyvolávají oprávněné pochybnosti o nezaujatosti soudce v konkrétním případě. Nejvyšší správní soud v této souvislosti rozsudku ze dne 30. 9. 2005, č. j. 4 As 14/2004 - 70, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že „*integrální součástí práva na spravedlivý (fair) proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je garance toho, aby ve věci rozhodoval nezávislý a nestranný soudce. Nestrannost a nezaujatost soudce je 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). Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěžejí uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšmu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sbírnka nálezhů a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně*

Ústavní soud vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem ke jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, vybrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01). Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (III. ÚS 448/04)“.

Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 s. ř. s. tedy představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak jak zákon tuto příslušnost stanovil, je tato zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný.

V nyní projednávané věci soud nemohl přehlédnout, že soudce JUDr. A. K. nemá přímý osobní vztah ani k účastníkům řízení ani k jejich zástupcům, ani k osobě, která jedná za žalovaného; vztah JUDr. K. k žalovanému správnímu orgánu, resp. k osobám, které za žalovaného jednají, je dovozován pouze nepřímou, tedy zprostředkovaně přes osobu Mgr. A. K., otce dotčeného soudce. V tomto kontextu žalobce v podstatě tvrdí, že rozhodnutí soudu by se mohlo dotknout pracovní (resp. finanční) sféry Mgr. K., resp. osob, které jsou mu podřízeny, tedy že je dán zájem Mgr. K. na výsledku řízení, do kterého Mgr. K. mohl určitým způsobem zasahovat, což by zase mohlo ovlivnit jeho syna v pozici soudce.

Při posuzování nynější situace Nejvyšší správní soud přiměřeně vychází především ze svého již zmiňovaného usnesení ze dne 11. 6. 2010, č. j. Nao 46/2010 – 78, publikovaného pod č. 2102/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že jakkoliv „platí, že podjatost soudce může být dána i tehdy, existuje-li vztah k osobě, která jedná za správní orgán, je současně zřejmé, že se jedná o kvalitativně odlišnou situaci, než když je dán poměr soudce přímo k fyzické osobě coby k účastníkovi řízení, resp. k jeho zástupci. Jednání za správní orgán není totiž ničím jiným než realizací jeho pravomocí v rámci zákonem vymezené působnosti – na rozdíl od aktivit fyzických či právnických osob soukromoprávní povahy“. Nejvyšší správní soud proto v citovaném usnesení konstatoval, že „podjatost soudců ve vztahu ke správním orgánům, resp. k osobám za ně jednajícím, je nutno vykládat restriktivněji, než je tomu u ostatních účastníků řízení“. Je totiž třeba brát v potaz např. situace, kdy je soudce ve svém soukromém životě účastníkem správního řízení (např. podá žádost o vydání stavebního povolení, je daňovým subjektem apod.), tj. přijde do osobního kontaktu s některým správním orgánem a současně přezkoumává rozhodnutí těchto správních orgánů v jiných věcech; v těchto případech jeho vztah ke správnímu orgánu není takové povahy, aby bez dalšího mohl založit důvod podjatosti ve smyslu citovaného zákonného ustanovení.

V témže rozhodnutí Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „podjatost soudců ve vztahu ke správnímu orgánu je dána jen tehdy, jestliže se tito soudci přímo či nepřímou podíleli na projednávání a rozhodování věci u tohoto správního orgánu, příp. existuje-li k osobě, která před soudem za správní orgán jedná, skutečně osobní vztah. (...) Důvodem vyloučení soudce pro podjatost je totiž garantovat spravedlivý proces, jebož základním předpokladem je nezávislost a nestrannost a nelze proto připustit, aby soudci rozhodovali v případech, kdy by mohli být na výsledku řízení jakkoliv přímo zainteresováni. U osobnosti soudce je však třeba vždy vycházet primárně z toho, že se jedná o profesionála, který dokáže oddělit svoje soukromé zájmy od rozhodovací činnosti, na které se podílí, a u něbož je vždy na prvním místě respektování profesní a osobní cti“.

Za klíčové faktory v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud považuje a) povahu vztahu soudce k účastníkovi řízení (zde k žalovanému správnímu orgánu), b) intenzitu toho vztahu, a v souvislosti s tím, c) profesní požadavky kladené na soudce.

pokračování

Jak vyplývá z citované judikatury, je nutné podjatost soudců ve vztahu ke správním orgánům, resp. k osobám za ně jednajícím, vykládat restriktivněji, než je tomu u ostatních účastníků řízení. I komentářová literatura přitom vychází z toho, že sám o sobě poměr soudců např. k některému z účastníků řízení „ještě nezakládá podjatost a nemusí vést k vyloučení takových osob. Musí k němu přistoupit další skutečnost, která ve spojení s takovým poměrem zakládá důvodnou pochybnost o nepodjatosti“ (Potěšil, L. in Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 68).

V dané věci jde tedy právě o posouzení, zda zde existuje dostatečně intenzivní vztah soudce k žalovanému správnímu orgánu; uplatní se tedy zmíněné restriktivní hledisko. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je ovšem intenzita tohoto vztahu velmi nízká, neboť Mgr. K. ve správním ani v následném soudním řízení nečinil žádné relevantní úkony: jak vyplývá z textu žalobou napadeného rozhodnutí, oprávněnou úřední osobou, která věc za žalovaného vyřizovala, byla Mgr. V.; žalobou napadené rozhodnutí bylo podepsáno vedoucím odboru dopravy a silničního hospodářství, Ing. U., který je podepsán rovněž pod textem vyjádření k podané žalobě a který k jednání za žalovaného před soudem pověřil Mgr. Kv. (jedinou výjimkou, kdy jméno Mgr. K. ve správním řízení figuruje, je zaslání rozhodnutí a spisového materiálu Městskému úřadu Litomyšl, což je úkon zcela formální, administrativní povahy; obdobně v souvislosti s navazujícím soudním řízením Mgr. K. pouze požádal správní orgán prvního stupně o opětovné zaslání spisového materiálu). Není tedy dán vztah soudce ani k některé z oprávněných úředních osob, ani k osobě, která za správní orgán jedná před soudem, přičemž i v takovém případě, jak zmiňuje odborná literatura, by se jednalo o „jinou situaci, než když existuje vztah soudce přímo k fyzické osobě jako k účastníkovi řízení, resp. k jeho zástupci“, neboť „jednání za správní orgán je totiž jen realizací pravomocí správního orgánu v rámci zákonem vymezené působnosti“ (Zavřelová, J. in Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 60-61). Nadto v předmětné záležitosti není dán ani přímý zájem jmenovaných úředních osob (či dokonce soudce) na výsledku řízení. V obecné rovině Nejvyšší správní soud samozřejmě nevyklučuje, že za přistoupení konkrétních a specifických okolností by mohla být dána podjatost soudce v případě, že jeho příbuzný je zaměstnancem příslušného správního orgánu – účastníka řízení, avšak tyto okolnosti v daném případě neshledává; akceptace žalobcem pouze obecně konstruované úvahy o finanční či jiné zainteresovanosti úředních osob na výsledku soudního řízení by mohla vést, při extenzivním výkladu § 8 odst. 1 s. ř. s., až k absurdním závěrům o pravidelném vyloučení soudce z řízení, pakliže by některá z osob jemu blízkých byla zaměstnancem žalovaného správního orgánu či správního orgánu prvního stupně.

Vzhledem ke konstatované nízké intenzitě vztahu JUDr. A. K. k žalovanému správnímu orgánu Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné opětovně zdůraznit samozřejmý požadavek profesionálního výkonu funkce soudce, k němuž patří i to, že dokáže oddělit své soukromé zájmy od rozhodovací činnosti; nebyla-li by v obdobných věcech, bez přistoupení konkrétních skutečností svědčících o podjatosti soudce, dána důvěra ke schopnosti soudce rozhodovat nestranně a spravedlivě, ztrácelo by řízení před soudem svoji legitimitu a opodstatnění.

Jen na okraj je možné zmínit i povinnost oprávněných úředních osob, vyplývající z § 15 odst. 3 správního řádu, popř. z § 16 odst. 1 písm. j) zákona o úřednících územních samosprávních celků, zachovávat mlčenlivost mj. o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s příslušným správním řízením. Z tohoto hlediska by, bez porušení povinností příslušného zaměstnance, neměl mít posuzovaný soudce o věci jiné informace než ty, které se dozvěděl v rámci projednávání dané věci před soudem.

K požadavkům žalobce na předložení různých konceptů rozhodnutí či dalších interních materiálů žalovaného Nejvyšší správní soud uvádí, že považuje v posuzovaném případě za rozhodující, že navenek, tedy ve vztahu k žalobci ani ve vztahu ke krajskému soudu, Mgr. A. K. v této věci žádné úkony za žalovaného nečinil.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že JUDr. A. K. není vyloučen z projednávání a rozhodování věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 52 A 108/2014.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu