



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. L.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, č. j. MSK 10071/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2019, č. j. 20 A 10/2019 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2019, č. j. 20 A 10/2019 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Nový Jičín ze dne 20. 12. 2018, č. j. OSČ/87265/2018 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), tak že do výroku doplnil text: „*Analogicky podle § 92 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, se do doby výkonu správního trestu zákazu činnosti započítává doba vykonaného správního trestu zákazu činnosti, a to ode dne 10. 7. 2018 do dne 10. 8. 2018, uloženého na základě rozhodnutí Městského úřadu Nový Jičín, ze dne 7. 6. 2018, č. j. OSČ/40023/2018*“. Ve zbytku žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se měl dopustit z vědomé nedbalosti tím, že dne 8. 3. 2018 v 10:29 hod. na silnici I. tř. č. 48 v km 13,6 v katastru obce Starý Jičín (mimo obec) ve směru jízdy na obec Nový Jičín, kde jako řidič osobního motorového vozidla tov. zn. Škoda Octavia, RZ: X překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zákonem mimo obec na 90 km/h nejméně o 38 km/h. Za uvedený přestupek uložil správní orgán prvního stupně žalobci pokutu ve výši 3.500 Kč, zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 1 měsíce a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že v řízení vznesl námitku podjatosti proti správnímu orgánu prvního i druhého stupně, protože byl svým zmocněncem informován o tom, že mnohé správní orgány velmi pravděpodobně odměňují své zaměstnance za to, pokud vydávají rozhodnutí o uznání viny z přestupku, nebo rozhodnutí o zamítnutí odvolání a k prokázání svého tvrzení navrhoval provést dokazování porovnáním platů a odměn oprávněných úředních osob a jejich rozhodovací praxe. V této souvislosti poukázal na to, že některé úřady již takovou praxi přiznaly. Žalobce dále v žalobě vyslovil nesouhlas se způsobem, jakým se žalovaný s touto námitkou vypořádal, jelikož ji sám posoudil v rámci meritorního rozhodnutí. Tím podle něj došlo k porušení principu, podle kterého o námitce nemůže rozhodovat subjekt, proti kterému byla vznesena. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že námitka podjatosti byla dostatečně určitá s tím, že pokud ji žalovaný považoval za neurčitou, měl jej vyzvat k jejímu doplnění.

[3] Krajský soud v Ostravě označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přisvědčil žalobci, že žalovaný nepostupoval v souladu s § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, přičemž takový postup považoval za nesprávný a nezákonný. Krajský soud připustil, že může nastat situace, kdy je námitka podjatosti uplatněna za takových okolností, že k ní správní orgán nebude přihlížet, jedná se však o výjimku z výše citovaného ustanovení, která musí být řádně odůvodněna. Z napadeného rozhodnutí však neplynou žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly takový postup. Nesouhlasil dále se závěrem žalovaného, že žalobcem popsaná podjatost neoznačuje žádný vztah ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu (krajský soud měl patrně na mysli § 14 odst. 1), a že je v rovině domněnky. Pokud by bylo pravdou, že úřední osoby jsou finančně motivovány na určitém způsobu rozhodování, pak by to nepochybně přinejmenším pochybnosti o jejich nepodjatosti s ohledem na poměr k věci mohlo zakládat. K námitce podjatosti vybudované na obdobných základech nelze bez řádného zdůvodnění nepřihlížet nebo je dokonce ani nepodrobit instančnímu přezkumu.

[4] Krajský soud uzavřel, že na vydání napadeného rozhodnutí se podílela osoba, proti níž byla řádně vznesena námitka podjatosti, o které nebylo zákonem předpokládaným způsobem rozhodnuto, aniž by se z napadeného rozhodnutí podávaly skutečnosti, které by takový postup odůvodňovaly. Odvolací řízení před žalovaným tak bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť projednání věci příslušným správním úřadem a oprávněnou osobou, u které nejsou dány důvody pochybovat o její nepodjatosti a s tím spojené právo na přezkoumání námitky podjatosti zákonem předepsaným způsobem, patří k základním právům účastníka každého správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Považoval za nesprávný závěr krajského soudu, že je absence usnesení o námitce podjatosti v projednávané věci vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Žalobci nebránila žádná skutečnost, aby námitku podjatosti uplatnil již v blanketním odvolání ze dne 4. 1. 2019. Stěžovatel upozornil, že pokud není námitka podjatosti uplatněna bez zbytečného odkladu, nepřihlédne se k ní, tj. nerozhodne se o ní usnesením, ale správní orgán se s ní vypořádá v odůvodnění rozhodnutí, což stěžovatel učinil.

[6] Dále měl stěžovatel za to, že vzhledem ke spekulativnímu charakteru námitky ani nejde o námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, neboť poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebyl tvrzen, přičemž ani zájem na výsledku řízení nebyl tvrzen, když o něm žalobce pouze spekoval, a to zcela nepodloženě. Žalobce neuvedl, na jakých

pokračování

konkrétních skutečnostech své domněnky o podjatosti správních orgánů zakládá, naopak navrhol, aby jím tvrzené skutečnosti byly teprve zjišťovány a prokazovány. Stěžovatel poukázal na to, že příjem pokut za přestupky plyne ze zákona do rozpočtu obcí, nikoli kraje, u krajských úřadů tedy nevzniká ani hypotetická pochybnost o motivaci k vydávání rozhodnutí, kterými jsou potvrzována prvostupňová rozhodnutí ukládající účastníkům sankci pokuty. Nadto nelze prokazovat negativní skutečnosti, přičemž žalobce nesdělil nic bližšího k údajnému příkazu hejtmána kraje (o jaký příkaz jde, zda písemný či ústní, z jakého zdroje má tyto informace, kdy se o nich dozvěděl apod.).

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Ze správního spisu se podává, že stěžovatel podal dne 4. 1. 2019 blanketní odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Součástí doplnění odvolání ze dne 21. 1. 2019 je též námitka podjatosti prvostupňového a odvolacího správního orgánu. Žalovaný k námitce podjatosti konstatoval, že odvolatelem popsaná podjatost neoznačuje žádný takový vztah, který by bylo možné podřadit pod dikci § 14 odst. 1 správního řádu, nadto je v rovině pouhé domněnky. Žalovaný námitku proto vypořádal jako jakoukoli jinou odvolací námitku, přičemž uvedl, že oprávněné úřední osobě rozhodující v této věci není znám žádný pokyn, který stěžovatel namítal, a ve věci rozhoduje podle svého svědomí tak, aby vzešlo rozhodnutí správné a zákonné.

[10] Podle § 14 odst. 1 správního řádu je každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, 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, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

[11] Podle § 14 odst. 3 správního řádu může účastník řízení 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.

[12] Z ustálené judikatury zdejšího soudu vyplývá, že povinnost správního orgánu rozhodnout o námitce podjatosti usnesením ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu se vztahuje pouze k včas uplatněným námitkám podjatosti (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152, obdobně rozsudek ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017 - 32). Je tedy třeba předně vyřešit otázku, zda žalobce podal námitku podjatosti bez zbytečného odkladu ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu.

[13] Žalobce prostřednictvím svého zmocněnce v doplnění k odvolání odůvodnil včasné uplatnění námitky podjatosti tím, že se „dnešního rána dozvěděl od svého zmocněnce, že nejspíše

i na zdejší krajském úřadu funguje praxe, kdy jsou úředníci finančně motivováni k tomu, aby vydali co nejvíce rozhodnutí o zamítnutí odvolání, přičemž tento systém má fungovat na příkaz hejtmana kraje“. Z této formulace námitky podjatosti je zřejmé, že zmocněnec žalobce, který je za žalobce oprávněn jednat a rovněž vznášet námitky podjatosti (což právě také učinil), o tvrzeném důvodu podjatosti věděl již dříve, tj. přede dnem podání doplnění odvolání, nepochybně již v době podání odvolání, neboť se odvolává na své údajné dlouhodobé poznatky o praxi stěžovatele. Rovněž bylo žalobci, jakož i jeho zmocněnci známo, že o odvolání bude rozhodovat žalovaný, který ostatně již dříve ve věci rozhodl, když zrušil předchozí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tvrzený důvod podjatosti se nadto netýká specificky konkrétní oprávněné úřední osoby, nýbrž všech zaměstnanců žalovaného, jakož i správního orgánu prvního stupně, pročez nebylo třeba vyčkávat na informaci o konkrétních úředních osobách, které budou mít věc na starosti. Přes výše uvedené žalobce neuplatnil námitku v odvolání k žalovanému, ale učinil tak až v doplnění odvolání ze dne 21. 1. 2019. Námitka podjatosti tedy byla v posuzovaném případě uplatněna opožděně a žalovaný nepochybil, pokud ji vypořádal až v rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 As 319/2017 - 37).

[14] Vzhledem k výše uvedenému přisvědčil zdejší soud stěžovateli, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že odvolací řízení před žalovaným bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé v důsledku toho, že o námitce podjatosti uplatněné žalobcem nebylo rozhodnuto dle § 14 odst. 3 správního řádu.

[15] Pokud jde o námitku stěžovatele, že se v posuzovaném případě nejedná o námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, ztotožnil se Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu, dle kterého je námitka podjatosti uplatněná stěžovatelem, pokud by skutečnosti v ní uvedené byly pravdivé, způsobila vyvolat pochybnosti o nepodjatosti úředních osob rozhodujících v dané věci s ohledem na jejich poměr k věci. Stěžovatel namítal, že podle informací od svého zmocněnce „*nejspíše i na zdejší krajském úřadu funguje praxe, kdy jsou úředníci finančně motivováni k tomu, aby vydali co nejvíce rozhodnutí o zamítnutí odvolání, přičemž tento systém má fungovat na příkaz hejtmana kraje“.* Nejedná se tedy pouze o obecný odkaz na poměr k věci, ale stěžovatel specifikoval konkrétní zájem úředních osob na výsledku řízení (zde finanční ohodnocení), pro který lze o jejich nepodjatosti pochybovat (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní řád. Komentář*. C. H. Beck, Praha, 2019, s. 82 – 96; též rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2017, č. j. 4 As 2/2017 - 57). K pochybám o nepodjatosti přitom podle rozšířeného senátu NSS postačí i „poměrně nízká míra podezření“, neboť „*existence 'systémového rizika podjatosti' je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a 'podezřívavosti' při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení“* (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS).

[16] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodává, že ačkoli stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se v posuzovaném případě nejedná o námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, současně však namítanou podjatost vypořádal konstatováním, že „*[o]právněné úřední osobě rozhodující v této věci není znám žádný obdobný pokyn a ve věci rozhoduje dle svého svědomí tak, aby vzešlo rozhodnutí správné a zákonné“*, přičemž takové odůvodnění je v souladu s výše citovanou judikaturou zdejšího soudu (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský

pokračování

soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s ním vypořádá jednotlivé námitky uplatněné v žalobě, včetně těch, k nimž se dosud nevyjádřil.

[18] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 24. dubna 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu