



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Ing. M. M., Ph.D.**
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 29. 5. 2017,
č. j. 132796/2015/KUSK/DOP/ZAV,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 22. 7. 2017, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu M., odboru dopravních a správních agend (dále jen „městský úřad“), ze dne 10. 8. 2015, č. j. 20099/DSA/15/MABU-9, R 105/15. Městský úřad tímto rozhodnutím uložil žalobci pokutu ve výši 2 700 Kč za naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl žalobce dopustit ve dnech 18. 12. 2014 a 7. 1. 2015, a současně žalobci uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalovaný nerozhodoval o námitce podjatosti s odůvodněním, že ji žalobce nedoplnil ve stanovené lhůtě. S tímto názorem žalobce nesouhlasí. Požadované doplnění bylo součástí spisu a bylo žalovanému známo již 564 dnů před vydáním napadeného

rozhodnutí. Záměrné nezohlednění námitek bylo účelové a poškodilo žalobce na jeho právech. Nevzetí námitek v potaz z důvodu opožděnosti bylo navíc přehnaně formalistické. Samotná desetidenní lhůta pro zpracování doplnění je také spekulativní vzhledem k tomu, že žalobce jako neprávnik musel doplnění vyhotovit po večerech. Absentuje tedy skutečný věcný důvod, pro který mohlo být doplnění odmítnuto. Žalobce je přesvědčen o tom, že byl zkrácen na právu na spravedlivý proces.

3. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukazuje mimo jiné na to, že odpovědnost za přestupek provozovatele vozidla je objektivní, že řidič vozidla překročil maximální povolenou rychlost a že žalobce svou odpovědnost odmítl s tím, že vozidlo svěřil osobě blízké. Žalovaný žalobce vyzval dne 16. 10. 2015 k doplnění jeho podání podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 298/2017 Sb. (dále jen „správní řád“), a to ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení výzvy a poučil jej, že pokud nebude podání doplněno o konkrétní důvody, nebude o námitce podjatosti rozhodovat. Žalobce na výzvu reagoval dne 13. 11. 2015, kdy opět zopakoval jen obecná tvrzení o podjatosti všech úředních osob městského úřadu, konkrétní důvody neuvedl a navíc námitku podjatosti vznesl až poté, co bylo ve věci rozhodnuto. Žalovaný se proto námitkou podjatosti nemohl zabývat. Žalovaný neuvěřil tvrzení, že se žalobce o důvodech podjatosti dozvěděl až 3. 9. 2015 a poukazuje též na to, že tvrzení žalobce postrádají logiku. Navrhuje, aby soud žalobu zamítl, neboť bylo postupováno v souladu s právními předpisy.
4. V replice žalobce reaguje na tvrzení o osobě blízké, přičemž konstatuje, že se o ní ve správním řízení nezmiňoval. Za alarmující pak považuje skutečné zdůvodnění, pro které se žalovaný nezabýval námitkou podjatosti. Zatímco v napadeném rozhodnutí je argumentováno pouze opožděností, žalovaný ve svém vyjádření uvádí další důvody týkající se obsahu námítky. Žalobce z toho dovozuje, že lhůta problematická nebyla a že se žalovaný chtěl ve skutečnosti vyhnout řádnému vypořádání námítky. V tom žalobce spatřuje poškození svých práv. Žalobce má za to, že pokud by jeho námitka byla řádně vypořádána, nebyl by výsledek řízení stejný. Žalobce uvedl, které osoby byly podjaty a proč. Uvedl, že příjmy z pokut se projevují v ohodnocení jednotlivých úředních osob městského úřadu, což podle něj úřední osoby pozitivně i negativně motivovalo. Žalobce je přesvědčen o tom, že nemusel doplňovat konkrétní jméno pověřené úřední osoby a že o námitce mohlo být rozhodováno i poté, co již ve věci bylo vydáno meritorní rozhodnutí. Tvrzení o tom, že byl poučen o následcích nedoplnění námítky, je podle něj nepřesné, neboť ve výzvě ze dne 16. 10. 2015 nebylo zmíněno promeškání možnosti podat námitku podjatosti z důvodu již vydaného rozhodnutí. V neposlední řadě vyjadřuje žalobce nesouhlas s názorem, že postup při vybírání pokut nemohl být důvodem pro podjatost úředních osob a že tvrzení žalobce postrádala vnitřní logiku. Závěrem žalobce podotýká, že v řízení nezpůsobil záměrně průtahy.

II. Podstatný obsah správního spisu

5. Městský úřad uložil žalobci rozhodnutím ze dne 10. 8. 2015 pokutu ve výši 2 700 Kč za naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, kterého se měl žalobce dopustit porušením § 10 odst. 3 téhož zákona, když ve dnech 18. 12. 2014 a 7. 1. 2015 jako provozovatel vozidla – osobního automobilu nezajistil, aby byly při užití vozidla na pozemní komunikaci dodržovány povinnosti řidiče a pravidla

provozu na pozemních komunikacích. Současně městský úřad uložil žalobci povinnost uhradit náklady řízení.

6. Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž mimo jiné tvrdil podjatost městského úřadu. Tuto skutečnost žalobce podle svých slov zjistil až dne 3. 9. 2015 z vlastních zdrojů, a tedy nemohl námitku uplatnit dříve. Podjatost všech zaměstnanců městského úřadu (bez ohledu na jejich postavení a funkci) spatřoval žalobce v tom, že tyto osoby mají pro svůj poměr k věci zájem na výsledku řízení. Důvodem podjatosti mělo být například to, že v rozpočtu obce byla pevně plánovaná kapitola určující příjem obecního rozpočtu z pokut na budoucí rok. Žalobce se domníval, že všichni zaměstnanci městského úřadu byli v rámci své disciplinární odpovědnosti pozitivně motivováni tento rozpočtový ukazatel naplnit anebo negativně motivováni při jeho nedosažení. Proto zaměstnanci mohli mít zájem na co nejrychlejším výběru co nejvyšší sankce. Dále žalobce konstatoval, že o jeho námitce musí rozhodnout žalovaný, přičemž ji nemůže vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání.
7. V přípisu ze dne 16. 10. 2015 žalovaný žalobce upozornil na to, že podle § 125e odst. 6 zákona o silničním provozu vybírá pokuty orgán, který je uložil, a že příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost orgánu, jenž pokutu uložil. Zákonem stanovený postup městského úřadu proto nemohl být důvodem podjatosti. Dále žalovaný žalobce upozornil na to, že důvody podjatosti jsou upraveny v § 14 odst. 1 správního řádu a že uplatněná námitka nemá souvislost se zákonnými důvody podjatosti. Proto žalovaný žalobce vyzval, aby ve lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení výzvy doplnil své podání o konkrétní důvody možné podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Současně žalovaný žalobci sdělil, že o důvodech překračujících zákonný rámec nebude moci rozhodovat. Zásilka s přípisem byla uložena u poskytovatele poštovních služeb dne 22. 10. 2015 a žalobce si ji vyzvedl dne 2. 11. 2015.
8. Dne 12. 11. 2015 žalobce podal na poště zásilku s doplněním námitky podjatosti, kterou žalovaný obdržel následujícího dne. Žalobce na výzvu doplnil, že namítaná podjatost se týká každé osoby na městském úřadě. Konstatoval, že v rozpočtu města M. je pevně plánovaná kapitola určující příjem rozpočtu z pokut na budoucí rok, z čehož žalobce dovozoval snahu o maximalizaci příjmové položky „*objem uložených pokut*“. Protože tuto příjmovou položku nelze ovlivňovat přímo (objem spáchaných přestupků je nezávislý na aktivitě městského úřadu), lze plnění této rozpočtové kapitoly ovlivňovat jedinečně skrze správní řízení o pokutách. To je však v rozporu se zásadou nestranného posuzování přestupků. Ve vztahu k zákonu o silničním provozu žalobce uvedl, že správní orgán může pokuty ukládat, jen musí vyloučit využití jím uložených pokut ve vlastní prospěch, a tedy je například musí převést v plné výši do státního rozpočtu. Trest ve formě uložené pokuty na přestupce přesto dopadá. Skutečnost, že správní orgán nezíská vybrané pokuty do svého rozpočtu, není důvodem, aby byl ignorován § 14 odst. 1 správního řádu. Závěrem žalobce dodal, že svou námitkou podjatosti nesměřuje proti uložení pokuty jako takové. Považoval však za důležité, aby byla správním orgánem uložena pokuta příjmem rozpočtu jiného subjektu státní správy nebo samosprávy (či státního rozpočtu obecně).
9. Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 29. 5. 2017 zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. V úvodu napadeného rozhodnutí žalovaný poznamenal, že se nejprve zabýval námitkou podjatosti, k jejímuž doplnění stanovil žalobci lhůtu deseti

pracovních dnů. Protože žalobce svou námitku nedoplnil ve stanovené lhůtě, žalovaný o ní nerozhodoval a pokračoval v odvolacím řízení. Dále se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí věnoval jednotlivým odvolacím výtkám.

10. Dne 25. 7. 2017 žalobce uplatnil u Ministerstva dopravy podnět k zahájení přezkumného řízení, načež ministerstvo dne 11. 6. 2018 žalobci sdělilo, že neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení, byť žalovaný nesprávně posoudil včasnost doplnění námítky podjatosti.

III. Posouzení důvodnosti žaloby krajským soudem

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 5. 6. 2017), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízeného jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyjádřili v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlas.
12. Předně lze konstatovat, že žalobce v rámci běhu lhůty pro podání žaloby brojil pouze proti způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s namítanou podjatostí zaměstnanců městského úřadu. Jiná otázka než podjatost proto s ohledem na koncentraci žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) nemůže být předmětem tohoto soudního řízení.
13. K problematice podjatosti úředních osob soud předně připomíná, že účastník se nemůže domáhat vyloučení úředních osob pro podjatost z řízení, ve kterém již bylo meritorně rozhodnuto. Námitku podjatosti úředních osob uplatněnou po vydání prvostupňového rozhodnutí proto musí odvolací orgán vypořádat jako námitku odvolací, nikoli jako námitku podjatosti (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 130/2014-33, publikovaný pod č. X Sb. NSS, nebo ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 As 130/2013-56, dostupné stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí na www.X.cz). O podjatosti zaměstnanců městského úřadu tedy nemělo být vydáno samostatné rozhodnutí, ale žalovaný se měl eventuální procesní vadou spočívající v tom, že prvostupňové rozhodnutí vydala vyloučená úřední osoba, zabývat jako jednou z odvolacích výtek.
14. 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.
15. Žalovaný neměl důvody podjatosti všech zaměstnanců městského úřadu tak, jak byly uplatněny v odvolání, za dostatečně konkrétní, a proto žalobce vyzval k jejich doplnění, a to ve lhůtě deseti **pracovních** dnů od doručení výzvy. Vzhledem k tomu, že výzva k doplnění byla žalobci doručena v pondělí 2. 11. 2015, bylo posledním dnem stanovené lhůty (pro jejíž výpočet byly relevantní pouze pracovní dny) pondělí 16. 11. 2015. Doplnění, které žalobce podal na poště dne 12. 11. 2015 a které žalovaný obdržel dne 13. 11. 2015, tedy zjevně bylo včasné a žalovaný nebyl oprávněn je odmítnout jako opožděné (kromě toho navíc žalovaným stanovená lhůta byla pořádková, a nikoli propadná).

16. Postup žalovaného, který namítanou podjatost v napadeném rozhodnutí nevypořádal, tudíž byl vadný. Za daných okolností však soud nepovažuje za účelné zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení s pokynem, aby se namítanou podjatostí zabýval. Jak totiž vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018-85, námitku podjatosti je třeba „posuzovat nikoliv čistě formálně, ale takéž materiálně. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010-385, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nevypořádání námítky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vnesena 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.“ Žalobce přitom v průběhu řízení před správními orgány nepředložil ani přes výzvu žalovaného konkrétní tvrzení o intenzivním nepatřičném ovlivňování rozhodovací činnosti správních osob, jaké by bylo možno výjimečně spatřovat např. v případě přímého procentního podílu úředníka na částce jím uložených pokut nebo v podobě přímého snižování pracovní odměny v závislosti na počtu řízení, v nichž k uložení pokuty nedošlo. Uplatněná obecná tvrzení pouze naznačovala, že snad výše pracovní odměny zaměstnanců městského úřadu je zprostředkovaně závislá (těž) na dosažení rozpočtem naplánovaného výnosu z uložených pokut.
17. Podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem není skutečnost, že příjem z pokuty je příjmem správního orgánu, který pokutu ukládá, bez dalšího důvodem pro vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování správního deliktu či přestupku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 128/2015-32, „[s]ituace, kdy orgán územního samosprávného celku rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve věcech, na kterých může mít zájem, není ničím výjimečným. Zajisté se pak nejedná o konstrukci protiústavní. V usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její 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 její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Je tedy zřejmé, že v konkrétních případech mohou existovat okolnosti nasvědčující o podjatosti úřední osoby **(skutečnost, že vybrané pokuty jsou příjmem obce, však takovou okolností sama o sobě není)**. To je však vždy nutné posuzovat v konkrétním případě a tak je poté zachována nestrannost rozhodování“ (důraz přidán soudem). Obdobně také v rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32, Nejvyšší správní soud nespatořoval podjatost úřední osoby v tom, že byl příjem z pokut příjmem obce, jejíž orgán rozhodoval, přičemž k tomu uvedl: „Stěžovatel dále namítá, že o vině a sankci za přestupek rozhodoval v prvním stupni správní orgán, který ,je mimo jiné, byť ne zásadně, z výnosu z pokut placen.“ To prý není v souladu s právními předpisy. K tomu lze jen stručně podotknout, že stěžovatel neuvedl jedinou důvodnou pochybnost, že by jakákoliv úřední osoba měla vnitřní motivaci rozhodovat v dané věci jinak než podle zákona. Uvedená námitka je formulovaná naprosto obecně. Navíc, dle její vnitřní logiky by podjatost nastala v naprosto každém případě jakéhokoli vybírání pokut. Absurdnost takového závěru není třeba dále rozvádět.“

18. V právě souzené věci žalobce též spatřoval důvod pro podjatost všech úředních osob městského úřadu pouze v tom, že příjmy z pokut byly jedním z příjmů města M., z čehož usuzoval, že by úřední osoby mohly tendovat k ukládání pokut ve správních řízeních. Tato obecně formulovaná domněnka zůstala i po doplnění pouze v rovině spekulací a nebyla podpořena žádnými tvrzeními (natožpak důkazy), které by zavdávaly důvod domnívat se, že úřední osoby podílející se na projednávání a rozhodování žalobcovy věci byly ovlivňovány jinými než ryze zákonnými hledisky. Za této situace soud dospěl k závěru, že i kdyby se žalovaný namítanou podjatostí věcně zabýval, nemohl by být výrok napadeného rozhodnutí jiný. Pochybení žalovaného spočívající v opomenutí včasné, avšak zcela obecné námitky podjatosti nemělo na zákonnost rozhodnutí žádný vliv, a tedy by zrušení napadeného rozhodnutí nemohlo být žalobci nikterak ku prospěchu a ve svém důsledku by odporovalo zásadě hospodárnosti správního řízení. To platí tím spíše v situaci, kdy žalovaný svůj náhled na namítaný důvod podjatosti osvětlil žalobci již ve výzvě ze dne 16. 10. 2015 (byť jej pak nepromítl do napadeného rozhodnutí).
19. Závěrem lze poznamenat, že správní řád v aktuálním znění ve svém § 14 odst. 2 již výslovně stanoví, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

20. Soud ze shora uvedených důvodů neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, a proto rozhodl o zamítnutí žaloby (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
21. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o žalobě netvrdil ani ze soudního spisu neplyne, že by mu vznikly nějaké náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. října 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu