



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse ve věci

žalobkyně: **DPÚK, a. s.**, IČO: 25497961,
sídlem Lumiérů 181/41, 152 00 Praha 5,
zastoupená Mgr. Michalem Hrnčířem, advokátem,
sídlem Karolinská 661/4, 186 00 Praha 8,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

za účasti
osob
zúčastněných
na řízení:

1. **Ústecký kraj**, IČO: 70892156,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,
zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem,
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha 1,
2. **Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**,
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2012, č. j. MV-117728-7/ODK-2012,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, ze dne 18. 12. 2012, č. j. MV-117728-7/ODK-2012, a rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

kraje ze dne 29. 8. 2012, č. j. 117759/2012/KUUK, se pro vadu řízení zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou prostřednictvím své tehdejší právní zástupkyně v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2012, č. j. MV-117728-7/ODK-2012, jímž bylo zamítnuto její odvolání, potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 29. 8. 2012, č. j. 117759/2012/KUUK, JID 585/DS/2009, a zamítnuta její žádost o přiznání náhrady nákladů řízení. Předmětným rozhodnutím krajský úřad jako věcně příslušný správní úřad podle § 14 odst. 1, § 35 odst. 2 písm. g) a § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), v samostatné působnosti podle § 4 téhož zákona výrokem I. zamítl podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč s příslušenstvím jako vyrovnání finančních břemen ve smyslu nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 1191/69“), a to za období od 1. 5. do 30. 6. 2006 za provozování spojů, ve vztahu k nimž byly žalobkyni uděleny licence. Výrokem II. krajský úřad podle § 61 odst. 2 správního řádu zamítl návrh na nařízení předběžného opatření, kterým se žalobkyně domáhala placení měsíčních záloh na úhradu prokazatelné ztráty ve výši 11 200 000 Kč vždy k prvnímu dni kalendářního měsíce, a to až do rozhodnutí ve věci samé. Výrokem III. krajský úřad podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu odložil žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč z titulu bezdůvodného obohacení a výrokem IV. vyslovil, že žalobkyně i správní orgán v souladu s § 79 odst. 3 správního řádu ponese své náklady řízení. V žalobě žalobkyně současně požadovala, aby soud zrušil také citované rozhodnutí krajského úřadu a přiznal žalobkyni náhradu nákladů soudního řízení.

Žaloba

2. V obsáhlé žalobě žalobkyně nejprve podrobně popsala skutkový vývoj při zajišťování dopravní obslužnosti, vývoj vztahů mezi ní a Ústeckým krajem a také průběh řízení. Zdůraznila, že Ústecký kraj dne 31. 1. 2006 vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, kterou dříve uzavřel s právním předchůdcem žalobkyně, a po dobu běhu výpovědní lhůty (únor až duben 2006) hradil žalobkyni prokazatelnou ztrátu ve výši stanovené právními předpisy. Prokazatelnou ztrátu za květen 2006 a následující měsíce již Ústecký kraj odmítl uhradit, nicméně trval na povinnosti žalobkyně zajišťovat provoz Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

sítě veřejné linkové dopravy po dobu, na kterou jí byly uděleny licence. Žalobkyně se na rozdíl od Ústeckého kraje domnívala, že závazky veřejné služby nebyly platně zrušeny, resp. byly zachovány i přes výpověď zmíněné smlouvy až do doby uplynutí platnosti licencí, tudíž žalobkyni za tuto dobu náleželo vyrovnání finančních břemen. V září 2006, v říjnu 2006, v únoru 2007 a v srpnu 2007 vyhlásil Ústecký kraj tzv. koncesní řízení, ze kterých žalobkyni účelovým zaměřením zadávacích podmínek vyloučil, a uzavřel smlouvy podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“), s jinými dopravci, jimž krajský úřad udělil licence na provoz totožných autobusových linek, které provozovala žalobkyně, s trasami, četností a časovým rozložením spojů v podstatě identickými s jízdními řády žalobkyně. Konstatovala, že popsany ucelený diskriminační a nezákonný systematický postup Ústeckého kraje vůči ní představoval snahu o její ekonomickou likvidaci cestou reálného vytěsnění žalobkyně jako dopravce z území kraje, celkového znehodnocení jejího majetku primárně určeného k zajišťování dopravní obslužnosti území Ústeckého kraje, čímž Ústecký kraj žalobkyni způsobil materiální škodu mimořádně velkého rozsahu.

3. Žalobkyně především namítala, že se prvoinstančního řízení účastnily vyloučené úřední osoby. Podotkla, že již v průběhu řízení vznesla námitku podjatosti všech úředních osob krajského úřadu, kterou podložila existencí značného zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení, opodstatněnou obavou z možného ovlivňování všech úředních osob politickou reprezentací za účelem ekonomické likvidace žalobkyně a osobním zájmem politické reprezentace i některých úředních osob na výsledku předmětného řízení. Dodala, že pokud by jí krajský úřad vyhověl a uznal povinnost Ústeckého kraje hradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu, znamenalo by to, že se představitelé Ústeckého kraje a Ing. J. F., který jakožto vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství opakovaně úhradu prokazatelné ztráty odmítl, mohli dopustit správního deliktu podle § 35 odst. 4 písm. c) silničního zákona spočívajícího v tom, že způsobili přerušení provozu veřejné linkové dopravy většího rozsahu. Podle žalobkyně závisí posouzení toho, zda ke spáchání předmětného deliktu ze strany těchto osob došlo, na výsledku předmětného řízení. Žalobkyně zmínila usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, které bylo vydáno v průběhu odvolacího řízení a podle něhož v případě úředníků – zaměstnanců územních samosprávních celků existuje velmi významné systémové riziko jejich podjatosti, kdy ke zjištění pochybností o jejich nepodjatosti postačuje například již jen povaha dané věci a v pochybnostech je třeba dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení. Podle žalobkyně se toto rozhodnutí významně odchýlilo od dřívější judikatury, tudíž jsou závěry krajského úřadu i žalovaného, odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 21/2004, opřeny o zjevně překonanou rozhodovací praxi.
4. Podle žalobkyně měl žalovaný posuzovat otázku, zda Ústecký kraj nebo jednotlivé úřední osoby mají zájem na výsledku řízení, nikoli formalisticky hodnotit, zda je Ústecký kraj účastníkem řízení a jaký má toto postavení vliv na řešení dané otázky. Žalobkyně konstatovala, že žalovaný posoudil otázku nepodjatosti všech úředních osob zjevně nesprávně a nedostatečně, neboť se vůbec nezabýval povahou předmětu řízení a jejím vlivem na podjatost těchto osob. Žalovaný sice připustil, že ekonomický zájem Ústeckého kraje na výsledku řízení je zřejmý, nicméně vyslovil, že to není dostačujícím důvodem pro vyloučení ředitele krajského úřadu. Žalobkyně zdůraznila povinnost hodnotit otázku podjatosti ve vztahu ke konkrétní individuální věci, což vyplývá také

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

z usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 555/07. Žalovaný se však namísto toho zabýval ostatními druhy řízení, ve kterých by vyloučení všech úředních osob *a priori* z důvodu jejich zaměstnaneckého poměru představovalo značné provozní potíže. Žalobkyně upozornila na výpověď Ing. P. M., která se netýká jen období let 2005 a 2006, nýbrž i následného koordinovaného postupu úředníků krajského úřadu a záměru politických představitelů Ústeckého kraje spočívajícího v ekonomické likvidaci žalobkyně, jehož zjevnou součástí podle žalobkyně bylo zamítnutí její žádosti v této věci. Žalobkyně podotkla, že případné vyhovění žádosti by zmařilo uvedený cíl politické reprezentace, a jmenování nového ředitele krajského úřadu od 16. 4. 2008 označila za irelevantní. Podle žalobkyně žalovaný připustil, že kdyby o její žádosti bylo rozhodnuto v řádné třicetidenní lhůtě, bylo by možné uvažovat o podjatosti původního ředitele krajského úřadu, avšak od zahájení řízení uplynulo několik let a došlo k personálním změnám, tudíž je podezření z ovlivňování nově zaměstnané úřední osoby vyloučeno. Toto hodnocení existence pochybností o nepodjatosti úředních osob považovala žalobkyně za zjevně nesmyslné, neboť se jedná o podezření z ovlivňování úřední osoby politickou reprezentací Ústeckého kraje, nikoli o skutečnosti spjaté s konkrétním ředitelem krajského úřadu, které by mohly být zhojeny personální výměnou na tomto postu.

5. Žalobkyně zdůraznila, že k vyloučení úřední osoby postačují toliko pochybnosti o její nepodjatosti, nikoli nezvratné důkazy o její podjatosti. Podle žalobkyně proto žalovaný postupoval v rozporu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého je v případě významného zájmu samosprávného celku na výsledku řízení nezbytné brát podezření vyplývající z existence *systémového rizika podjatosti* velmi vážně a otázku vyloučení všech úředních osob je třeba posuzovat se zvýšenou opatrností. To správní orgány neučinily, neboť jejich jediným úsilím bylo velmi intenzivní hledání důvodů, proč je třeba žalobkyni podložené skutečnosti považovat za irelevantní. Správní orgány se přitom nevyhnuly ani značně absurdní interpretaci obsahu výpovědi Ing. M., ve které je obsažen i výrok bývalého radního Ústeckého kraje pro dopravu: „... *DPÚK od nás nedostane už ani korunu, a tím je zničíme, protože bez krajské zakázky nemohou jezdit, budou muset prodat autobusy a pustit řidiče jiným dopravcům, kteří budou rádi a vděční, že s námi mají smlouvu* ...“
6. Tvzení žalovaného, že odvolatelnost ředitele krajského úřadu a vliv hejtmana Ústeckého kraje na personální obsazení krajského úřadu jsou značně omezeny ustanoveními zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“), a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), označila žalobkyně za formalistické. Dodala, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se od závěrů žalovaným zmiňovaného rozsudku téhož soudu sp. zn. 2 As 21/2004, pokud jde o efektivnost ochrany úředníků samosprávy upravené v uvedených zákonech, velmi významně odchýlil. K tomu žalobkyně odkázala na body 38, 47, 51 a 52 výše citovaného usnesení rozšířeného senátu. Změnu na postu ředitele krajského úřadu proto žalobkyně z hlediska svých obav z ovlivňování všech úředních osob krajského úřadu nepokládala za relevantní. Zdůraznila, že důvod těchto obav spočívá v samotné povaze věci a ve skutečnostech vyplývajících z výpovědi Ing. M. a mediálních výstupů Ing. J. Š. Doplnila, že i nově jmenovaný ředitel krajského úřadu může být politickou reprezentací Ústeckého kraje ovlivňován. Pokud nejde spolehlivě vyloučit, že se tak mohlo dít za minulého vedení kraje, což dokládá výpověď Ing. M., nelze podle žalobkyně vyloučit, že se tak bude dít

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

i po personálních změnách. Žalobkyně konstatovala, že skutečnosti popsané Ing. M. představují právě ty okolnosti, které ve spojení se zjevným zájmem Ústeckého kraje na výsledku řízení a povahou věci zakládají dostatečně závažné pochybnosti o nepodjatosti všech úředních osob krajského úřadu. Připomněla, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomuto uvedl, že s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu je nezbytné dát v pochybnostech přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení. Podle žalobkyně proto byly naplněny předpoklady pro postup podle § 131 odst. 4 správního řádu.

7. Žalobkyně podotkla, že k vyloučení všech úředních osob krajského úřadu z úkonů v řízení postačuje již jen povaha řízení, která je takového charakteru, že sama o sobě vzbuzuje otázky stran podjatosti. Jde v podstatě o značně vyhrocený spor mezi žalobkyní a krajem o úhradu prokazatelné ztráty, tudíž je podle žalobkyně zjevné, že všechny úřední osoby krajského úřadu musejí být vyloučeny ze všech úkonů v této věci, neboť *de facto* rozhoduje přímo strana daného sporu, což je neslučitelné se základními právy žalobkyně a principy materiálně pojímaného právního státu. K popsané povaze věci pak přistupují další výše uvedené skutečnosti. Žalobkyně upozornila na to, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo žalovanému známo, nicméně je neaplikoval, když se omezil na nesprávné konstatování, že se předmětné usnesení dosavadní rozhodovací praxe posuzování systémové podjatosti úředníků samosprávných celků nijak nedotklo. Dodala, že správní orgány neuvedly žádný důvod, proč by v daném případě měly převážít utilitární cíle veřejné správy nad základním právem žalobkyně na spravedlivý proces, neboť pouze obecně tvrdily, že shledání pochybností o nepodjatosti úředních osob v souvislosti s jejich zaměstnaneckým poměrem k Ústeckému kraji by znamenalo vážné praktické potíže ve vedení mnoha jiných druhů správních řízení. Toto odůvodnění označila žalobkyně za zcela nedostatečné.
8. Podle žalobkyně se žalovaný dostatečně nezabýval odvolacím důvodem týkajícím se pochybností o nepodjatosti vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství Ing. J. F., na který reagoval jen kusým odkazem na důvody odmítnutí pochybností o nepodjatosti ředitele krajského úřadu Ing. Z. Žalobkyně připomněla, že žalovaný považoval za rozhodující, že Ing. Z. nebyl v letech 2005 a 2006 ředitelem krajského úřadu, nicméně tento důvod odmítnutí relevantnosti výpovědi Ing. M. zjevně neplatí u Ing. F., který v předmětné výpovědi přímo figuruje a v dané době zastával funkci vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství i funkci vedoucího dopravního úřadu. Z hlediska zachování práva žalobkyně na spravedlivý proces je nevýznamné, že rozhodnutí krajského úřadu nevydal Ing. F., nýbrž ředitel krajského úřadu, neboť je velmi pravděpodobné, že Ing. F. nebo někdo z jeho podřízených předmětné rozhodnutí připravoval, a mohl tak výsledek řízení zásadně ovlivnit. Odvolací námitku, že radní Ústeckého kraje pro dopravu Ing. J. Š. několikrát veřejně vyjádřil zjevně nepřátelský postoj vůči žalobkyni, čímž mohl ovlivnit úřední osoby, žalovaný podle žalobkyně nesprávně interpretoval jako námitku podjatosti Ing. Šulce a více se předmětným odvolacím důvodem nezabýval. Uvedený otevřeně nepřátelský postoj zakládá podle žalobkyně odůvodněné obavy ohledně přímého ovlivňování úředních osob krajského úřadu ze strany politické reprezentace Ústeckého kraje. Žalobkyně upozornila na to, že podle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu mohou být skutečnostmi vedoucími k vyloučení úředních osob například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Mediální výstupy bývalého hejtmána a radního pro dopravu Ing. Š., z nichž žalobkyně v odvolání citovala konkrétní výroky na svou adresu, by proto měly vést k vyloučení všech úředních osob. Žalobkyně uzavřela, že prvoinstančního řízení ve věci se účastnily vyloučené osoby, což mohlo vzhledem k velmi značnému zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení a dalším žalobkyní zmíněným skutečnostem významně ovlivnit průběh řízení a rozhodnutí ve věci, čímž došlo ke zcela nepřipustnému zásahu do práva žalobkyně na spravedlivý proces.

9. Žalobkyně dále v žalobě obsáhle namítala nezákonnost rozhodnutí obou správních orgánů ve vztahu k posouzení jejího nároku na úhradu prokazatelné ztráty, resp. vyrovnání finančních břemen, a uplatnila také námitky napadající nezákonnost zamítnutí návrhu na předběžné opatření a nezákonnost odložení části věci týkající se vydání bezdůvodného obohacení. Žalobkyně napadala rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a oba tyto orgány označovala za žalované.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Shrnul obsah napadeného rozhodnutí a konstatoval, že podle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je žalovaným správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Podle žalovaného by proto v tomto konkrétním případě měl být žalován pouze on a jím vydané rozhodnutí, nikoli již rozhodnutí krajského úřadu. Žalovaný se dále vyjádřil k jednotlivým okruhům žalobních námitek.
11. K otázce podjatosti úředních osob žalovaný uvedl, že nadále trvá na svém závěru, že Ing. Š. a Ing. F. neměli v dané věci postavení úřední osoby a nepodíleli se na vydání rozhodnutí krajského úřadu. Jedinou osobou, u které bylo podle žalovaného relevantní zkoumat možnou podjatost, byl ředitel krajského úřadu Ing. M. Z. U něj však žalovaný neshledal dostatek důvodů pro to, aby mohl být z důvodu podjatosti vyloučen z řízení. Ačkoli žalobkyně odkazovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, které se k otázce posuzování podjatosti úředních osob staví přísněji než rozsudek téhož soudu sp. zn. 2 As 21/2007, o který se opíral žalovaný, je podle žalovaného i při aplikaci nového judikátu nutné konkrétně posuzovat každý jednotlivý případ. Žalobkyně doložila několik případů, kdy se vůči ní v médiích „nelichotivě“ vyjadřovali Ing. F. a Ing. M., což by ve smyslu zmíněného usnesení rozšířeného senátu bylo možné posuzovat tak, že tato vyjádření zavdávají podezření o jejich nepodjatosti. K osobě Ing. Z., který je podle žalovaného jako jediný relevantní úřední osobou k přezkoumání (ne)podjatosti, však žalovaný neshledal, že by existovaly důvodné skutečnosti, které by odůvodňovaly podezření, že postoj dotyčného může být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Další podání žalobkyně

12. Žalobkyně v podání ze dne 9. 4. 2018 zopakovala, že řízení, jež předcházelo vydání rozhodnutí krajského úřadu, trpí vadou spočívající v tom, že se úkonů krajského úřadu Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

účastnily vyloučené úřední osoby, neboť žalovaný nesprávně posoudil otázku existence pochybností o nepodjatosti všech úředních osob krajského úřadu. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 96/2014, který se týkal zkoumání případné systémové podjatosti. Připomněla, že v podání ze dne 28. 7. 2011 uplatnila v průběhu prvoinstančního řízení námitku podjatosti všech úředních osob krajského úřadu a argumentovala řízením vedeným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 89/2010, nicméně žalovaný tuto námitku označil za opožděnou a uvedl, že při jejím přezkumu z moci úřední neshledal důvody pro pochybnosti o nepodjatosti ředitele krajského úřadu. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný konstatoval, že jeho závěry plně korespondují s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Žalovaný nicméně poté zcela zásadně změnil svou správní praxi, když dne 23. 10. 2013 vydal z moci úřední usnesení č. j. MV-82576-36/ODK-2011, jímž podle § 131 odst. 4 správního řádu pověřil projednáním skutkově a právně shodné žádosti žalobkyně, která se od projednávané věci lišila jen obdobím (v projednávané věci šlo úhradu prokazatelné ztráty za období května a června 2006, ve druhém případě o období od července 2006 do prosince 2010), a rozhodnutím o ní Krajský úřad Středočeského kraje. Tuto změnu opřel žalovaný výhradně o zmíněné usnesení rozšířeného senátu, které však bylo zveřejněno již v době vydání napadeného rozhodnutí.

13. Podle žalobkyně je s ohledem na § 2 odst. 4 správního řádu namístě, aby i v řízení o této části jejího nároku (úhrada prokazatelné ztráty za květen a červen 2006) byla otázka podjatosti všech úředních osob krajského úřadu posouzena shodně a byl zvolen postup podle § 131 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně dodala, že i tato věc by měla být z důvodu vhodnosti postoupena Krajskému úřadu Středočeského kraje, který by s ohledem na zásadu procesní ekonomie měl řízení o obou žádostech spojit do společného řízení. Žalobkyně v této souvislosti zmínila zásadu legitimního očekávání adresátů právních norem při rozhodování orgánů veřejné moci. V dané části nároku žalobkyně (za květen a červen 2006) k postoupení věci jinému správnímu orgánu nedošlo, tudíž napadené rozhodnutí trpí vadou nesprávného právního posouzení otázky vyloučení všech úředních osob krajského úřadu a je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.
14. Žalobkyně konstatovala, že Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 96/2014 vyslovil, že právní názor rozšířeného senátu k otázce systémové podjatosti dopadá na všechna zahájená soudní řízení s účinky *ex tunc*. V projednávané věci vydal žalovaný napadené rozhodnutí tři dny po zveřejnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a tím spíš by proto mělo dojít ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný toto usnesení nerespektoval. Žalobkyně dále citovala usnesení žalovaného ze dne 23. 10. 2013, č. j. MV-82576-36/ODK-2011, v němž žalovaný poukázal na změnu judikatury, v důsledku které považoval za nutné opětovně posoudit i otázku podjatosti ředitele krajského úřadu, a to z úřední povinnosti. Žalobkyně odmítla názor, že by v případě samostatné působnosti mělo být s ohledem na právo na samosprávu postupováno mírně (ve prospěch závěru o nepodjatosti úředních osob), než v případě úředních osob konajících v přenesené působnosti. Dodala, že možnost aplikace § 131 odst. 4 správního řádu se vztahuje i na úřední osoby konající v samostatné působnosti, neboť jde o ochranu základního práva účastníků řízení na spravedlivý proces, která má zjevně přednost před ochranou práva územního samosprávného celku na samosprávu. Žalobkyně zdůraznila, že podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je třeba v

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

15. Ústecký kraj ve svém vyjádření označil žalobní argumentaci za nesprávnou a nedůvodnou. K údajné podjatosti úředních osob krajského úřadu Ústecký kraj upozornil na přípis žalovaného ze dne 8. 9. 2011, jímž byla otázka podjatosti vyřešena s tím, že námitky žalobkyně o údajné podjatosti úředních osob krajského úřadu byly uplatněny opožděně a po věcné stránce nezakládají pochybnost o nepodjatosti těchto úředních osob. Ústecký kraj podotkl, že z ustálené rozhodovací praxe správních soudů vyplývá, že samotná příslušnost ke krajskému úřadu nemůže bez dalšího založit podjatost úředních osob, a to ani v případě, že se podílejí na rozhodnutí ve věci, která může mít majetkový dopad do rozpočtu kraje. V této souvislosti Ústecký kraj citoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 21/2004 a 1 As 19/2010 a zdůraznil, že obě tato rozhodnutí byla vydána ve vztahu k řízením vedeným v přenesené působnosti, zatímco v projednávané věci bylo rozhodováno v samostatné působnosti odpovídající ústavně zaručenému právu územních samosprávných celků na samosprávu. Toto ústavní právo se projevuje také v rovině správního řádu například tím, že ve vztahu k samostatné působnosti nepřichází v úvahu změna příslušnosti orgánu z důvodů vhodnosti uvedených v § 131 odst. 1 a 2 správního řádu. Zvýšený důraz na zachování příslušnosti orgánů územního samosprávného celku v samostatné působnosti je podle Ústeckého kraje třeba zohlednit i při rozhodování o vyloučení úředních osob, a proto je závěr o tomto vyloučení možné učinit jen na základě konkrétních a závažných pochybností o nepodjatosti jednotlivých úředních osob příslušného orgánu územního samosprávného celku.
16. Podle Ústeckého kraje může být okolností vyvolávající pochybnost o nepodjatosti úředních osob pouze konkrétní skutková okolnost, jež se individuálně vztahuje k určité úřední osobě, nikoli pouhé tvrzení účastníka řízení ohledně jeho domnělých nároků či obsah jeho právní argumentace. Ústecký kraj zdůraznil, že u žádného z úředníků krajského úřadu nebyly dány „další skutečnosti“, resp. nebylo „z povahy věci či jiných okolností patrné podezření“ ve smyslu citované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, které by vyvolávaly důvodné obavy z ovlivňování úředních osob ze strany Ústeckého kraje. Ten se plně ztotožnil se závěrem žalovaného, že pouhá majetková zainteresovanost územního samosprávného celku nemůže být sama o sobě obecným důvodem pro vyloučení jeho pracovníků, neboť v takovém případě by územní samosprávný celek nemohl v mnoha řízeních rozhodovat.
17. K notářskému zápisu zaznamenávajícímu výpověď Ing. M. Ústecký kraj uvedl, že tento zápis sám o sobě nedokládá pravdivost skutečností vyplývajících z jednotlivých tvrzení Ing. M., nýbrž pouze osvědčuje, že tato tvrzení Ing. M. pronesl, aniž by umožňoval hodnotit jejich pravdivost či důvěryhodnost Ing. M. Proto je podle Ústeckého kraje tento notářský zápis coby důkazní prostředek irelevantní. Ústecký kraj odmítl opodstatněnost předmětných tvrzení a dodal, že i kdyby opodstatněná byla, nezakládala by pochybnosti o nepodjatosti úředních osob krajského úřadu, neboť v notářském zápisu nejsou uvedeny žádné informace, které by mohly takové pochybnosti vzbuzovat.
18. Ani výše požadovaného finančního plnění sama o sobě nemůže být podle Ústeckého kraje rozhodnou okolností, která by vyvolávala pochybnosti o nepodjatosti úředních osob

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

krajského úřadu. Jedná se totiž o zcela subjektivní (tj. na žalobkyni závislé) a nevhodné kritérium. K tomu Ústecký kraj odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 28/2009, podle kterého nelze dovodit podjatost pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy jen z té skutečnosti, že jde o mnohamiliardovou investici, jejímž je město investorem, a že se podle stěžovatele jedná o kontroverzní stavbu, u níž se reprezentace města netají snahou o její prosazení. Podle Ústeckého kraje pouhý pracovněprávní poměr ke kraji či výše požadované částky nemohou založit podjatost úředních osob také vzhledem k institucionálním zárukám nezávislosti na jejich zaměstnavateli. Úřední osoby krajského úřadu nejsou podřízeny hejtmanovi či volenému představiteli kraje, nýbrž řediteli krajského úřadu, kterému svědčí silné zákonné záruky nezávislosti na volených představitelích kraje. Ředitel krajského úřadu může být odvolán jen ze zákonem stanovených důvodů, zejména pro porušení svých zákonných povinností (srov. § 12 odst. 1 zákona o úřednících), navíc podle § 61 odst. 3 písm. b) zákona o krajích lze ředitele krajského úřadu odvolat jen s předchozím souhlasem ministra vnitra.

19. Za významnou záruku nestrannosti označil Ústecký kraj také to, že rozhodnutí krajského úřadu podléhá přezkumné pravomoci žalovaného. Podotkl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 28/2009 zohlednil také to, že o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy rozhodovalo Ministerstvo dopravy, o jehož nepodjatosti nevznikly žádné pochybnosti, a skutečnost, že odvolací orgán byl od počátku znám, výrazně snižuje systémové riziko podjatosti pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy. Úvahy žalobkyně ohledně domnělé podjatosti jsou podle Ústeckého kraje nedůvodné též proto, že nařízení č. 1191/69 stanoví přesná pravidla pro určení výše případného vyrovnání finančních břemen bez ohledu na to, v jaké výši si sám dopravce tato finanční břemena vypočítal. Ústecký kraj poznamenal, že i z tohoto důvodu nemůže částka vyčíslená dopravcem při podání žádosti o úhradu finančních břemen hrát roli při posuzování podjatosti příslušných úředních osob. Uzavřel, že napadené rozhodnutí je správné a zákonné, a proto by žaloba měla být v celém rozsahu zamítnuta.
20. Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových ve svém vyjádření uvedla, že správní orgán provedl veškerá skutková zjištění potřebná pro rozhodnutí ve věci a provedl také správné právní hodnocení, přičemž se podrobně vypořádal s námitkami žalobkyně a odkázal také na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových argumentace žalobkyně, byť obsáhlá, v zásadě neobsahuje žádná nová tvrzení, která by nebyla uplatněna ve správním řízení a na něž by nebylo reagováno. Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových označila rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za správná a navrhla zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Posouzení věci soudem

21. Dříve, než mohl soud přistoupit k přezkoumání napadeného rozhodnutí, považoval za nezbytné se vyjádřit k okruhu účastníků řízení, jak jej ve svých podáních vymezila žalobkyně, která za žalované označovala správní orgány obou stupňů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ovšem není určení žalované strany v dispozici žalobce, nýbrž žalovaný je stanoven přímo zákonem. Podle § 69 s. ř. s. platí, že „[ž]alovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla“. Vycházeje z citovaného ustanovení nemá soud žádné pochybnosti o tom, že žalovaným v projednávané věci je výhradně Ministerstvo vnitra, které vydalo žalobou Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

napadené rozhodnutí, jímž rozhodlo v posledním stupni. Naopak krajský úřad není žalovaným, ani účastníkem tohoto řízení a jeho rozhodnutí není přímým předmětem přezkumu, kterým je právě rozhodnutí žalovaného.

22. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
23. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním bodům.
24. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala v tom, že se žalovaný vůbec nezabýval povahou předmětu řízení a jejím vlivem na podjatost úředních osob a že se dostatečně nezabýval odvolacím důvodem týkajícím se pochybností o nepodjatosti vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství Ing. J. F. Dále bylo poukazováno na to, že správní orgány neuvedly žádný důvod, proč by v daném případě měly převážet utilitární cíle veřejné správy nad základním právem žalobkyně na spravedlivý proces, a odůvodnění spočívající v obecném tvrzení, že shledání pochybností o nepodjatosti úředních osob v souvislosti s jejich zaměstnaneckým poměrem k Ústeckému kraji by znamenalo vážné praktické potíže ve vedení mnoha jiných druhů správních řízení, bylo ze strany žalobkyně označeno za zcela nedostatečné. Po podrobném prostudování odůvodnění napadeného rozhodnutí a jeho porovnání s odvolacími námitkami soud konstatuje, že žalovaný přiměřeně reagoval na všechny odvolací námitky žalobkyně, včetně její argumentace týkající se Ing. J. F., a své závěry dostatečně odůvodnil. Napadené rozhodnutí proto splňuje judikaturou správních soudů formulované požadavky přezkoumatelnosti. Soud má za to, že žalobkyně spíše než s rozsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí nesouhlasí s vlastními závěry žalovaného. Správnost, či nesprávnost právních názorů žalovaného však není otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nýbrž jeho zákonnosti, která bude posouzena v další části odůvodnění tohoto rozsudku.
25. K námitce porušení § 2 odst. 4 správního řádu soud uvádí, že podle tohoto ustanovení „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Žalobkyně má sice pravdu v tom, že každý správní orgán by měl být ve svých postupech a rozhodnutích konzistentní, nicméně ze změny správní praxe, která nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, nelze dovozovat, že by žalovaný v projednávané věci porušil citované ustanovení nebo legitimní očekávání žalobkyně. To ovšem ještě nic nevypovídá o tom, zda byla dosavadní správní praxe správná. V projednávané věci však při

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

přezkoumávání napadeného rozhodnutí nelze přihlížet k později vydanému usnesení žalovaného, byť v něm žalovaný *de facto* uznal správnost části žalobní argumentace.

26. Před vypořádáním žalobních námitek týkajících se možného vyloučení všech úředních osob krajského úřadu z projednávání a rozhodování dané věci považuje soud za nezbytné zdůraznit, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „[f]ormulaci, *k námitce se nepřihlédně*“ obsaženou v § 14 odst. 2 správního řádu ... je nutno vykládat tak, že o námitce podjatosti úřední osoby, která nebyla účastníkem řízení uplatněna bez zbytečného odkladu, se nerozhoduje samostatným usnesením. To však neznamená, že by se skutečnostmi, které jsou v ní uvedeny, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152, dostupný na www.nssoud.cz). Z pohledu možného vyloučení všech úředních osob proto není podstatné, zda žalobkyně uplatnila námitku podjatosti včas, či opožděně, nýbrž výhradně to, zda nastaly okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti úředních osob. Soud dále upozorňuje na to, že je třeba důsledně rozlišovat mezi námitkou podjatosti a odvolací námitkou, že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby, neboť odvolací námitka nemůže být vypořádána pouhým odkazem na opožděné uplatnění tvrzené podjatosti. Žalovaný se v projednávané věci k namítanému vyloučení všech úředních osob vyjádřil i po věcné stránce, tudíž v daném směru nepochybil, byť současně zmínil i opožděnost námitky podjatosti.
27. Soud připomíná, že bezprostředně (tři dny) před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí bylo zveřejněno úplné znění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz, které podstatně změnilo předchozí náhled na otázku tzv. systémové podjatosti. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení dospěl k závěru, 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.“
28. Rozšířený senát v citovaném usnesení vyslovil, že „... v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. ... [K] pochybám o nepodjatosti 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. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu. Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímě ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotčený územní samosprávný celek ‚jádrovým‘ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu ...), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona anebo že dokonce vůbec účastníkem není. Při posuzování ‚systémového rizika podjatosti‘ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti.“

29. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále podotkl, že „... právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze ‚systémového rizika podjatosti‘ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěží může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezvládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence ‚systémového rizika podjatosti‘ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu ... v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“
30. Zdejší soud se s uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a dodává, že ani v případě námitky podjatosti směřující proti jednotlivci není namístě prokazovat, že dotčená osoba je podjatá, nýbrž stačí pouze prokázat existenci pochybností o její nepodjatosti. Tím spíše pak v případě „systémového rizika podjatosti“ nelze po účastníkovi řízení (zde žalobkyni) požadovat, aby prokázala, že jsou všechny úřední osoby podjaté. Naopak, postačí pouze existence podezření o možné podjatosti, přičemž v pochybnostech je namístě upřednostnit vyloučení všech úředních osob.
31. V projednávané věci není podle názoru soudu pochyb o tom, že krajský úřad jakožto orgán Ústeckého kraje rozhodoval ve správním řízení ve věci, která se týkala zájmu tohoto kraje, Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

neboť žalobkyní nárokováná částka by v případě jejího úspěchu v daném řízení byla vyplacena

z rozpočtu kraje. Za dané situace a vzhledem k tomu, že všechny úřední osoby krajského úřadu jsou v zaměstnaneckém poměru k Ústeckému kraji, bylo třeba zkoumat, zda z povahy věci či jiných okolností plyne podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj úředních osob k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

32. Z hlediska povahy věci považuje soud za podstatné zdůraznit, že žalobkyně ve správním řízení uplatnila nárok na úhradu prokazatelné ztráty (vyrovnání finančních břemen) za období května a června 2006 ve výši 47 054 057,32 Kč. Již samotná výše nároku vzneseného žalobkyní tedy podle názoru soudu zakládá zjevný zájem Ústeckého kraje, z jehož rozpočtu by musela být tato částka vyplacena, na výsledku daného řízení. Tento zájem se ostatně projevuje i tím, že Ústecký kraj v tomto soudním řízení aktivně vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení. Výši nároku, který žalobkyně uplatnila, shledal soud zároveň kritériem významně odlišujícím tento případ od jiných řízení, ve kterých rovněž může být dotčen zájem Ústeckého kraje. Toto řízení je výši požadované částky zcela ojedinělé, a proto nemůže obstát argument žalovaného, že pokud by pouhá majetková zainteresovanost územního samosprávného celku byla důvodem pro vyloučení jeho pracovníků, nemohl by tento celek rozhodovat v mnoha řízeních, u nichž je dána jeho příslušnost. V projednávané věci totiž nejde o pouhou majetkovou zainteresovanost, nýbrž o zainteresovanost zcela mimořádnou. K povaze věci je dále třeba poznamenat, že úřední osoby krajského úřadu nerozhodují běžně o takto vysokých částkách, i v tomto smyslu se tedy jedná o ojedinělý případ, což samo o sobě také zvyšuje riziko ovlivnění úředních osob.
33. K popsání povahy věci přistupují podle názoru soudu ještě historické souvislosti celého případu, na jehož počátku stálo odmítnutí žalobkyní navrženého dodatku ke smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě a vypovězení této smlouvy ze strany Ústeckého kraje, který následně přestal žalobkyni hradit prokazatelnou ztrátu právě z důvodu zániku tohoto smluvního vztahu a nahradil žalobkyni jinými dopravci. Žalobkyně však Ústeckým krajem tvrzený zánik svého nároku na úhradu prokazatelné ztráty spojený s ukončením tohoto smluvního vztahu i to, že byla nahrazena jinými dopravci, setrvale zpochybňuje, což vedlo ke vzniku sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem. Aniž by soud hodnotil, která ze stran tohoto sporu je v té které dílčí otázce v právu, pokládá za jednoznačné, že rozhodování krajského úřadu jakožto orgánu Ústeckého kraje o jednom z nároků v rámci daného sporu vzbuzuje za dané situace jisté pochybnosti o jeho nestrannosti a nezájatosti. Při posuzování „systémového rizika podjatosti“ nelze odhlédnout ani od negativních vyjádření některých představitelů Ústeckého kraje na adresu žalobkyně, neboť tato medializovaná vyjádření svědčí o vyostřenosti sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem a současně vyvolávají podezření, že těmito vyjádřeními či jejich autory mohly být do určité míry ovlivněny i úřední osoby krajského úřadu.
34. Na tomto místě je dále třeba připomenout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení zpochybnil dostatečnost záruk neovlivnitelnosti zaměstnanců územních samosprávných celků vyplývající ze zákona o úřednících a zákoníku práce. Výslovně uvedl, že „... zákon sice ukládá úředníkům územních samosprávných celků povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezezbytku stane, nedává. Tito úředníci totiž nejsou vůči obci či kraji ve veřejnoprávním služebním poměru, který by se vyznačoval trvalostí a zásadní nezrušitelností (tzv. definitivita) a který by poskytoval dostatečně účinné právní záruky před působením ze strany nadřízených (např. zásadní nepřeložitelnost). Takové rysy zvláštní pracovněprávní poměr úředníků k obci nebo kraji zakotvený v zákoně o úřednících územních samosprávních celků nevykazuje.“ Podle názoru zdejšího soudu je proto argumentace žalovaného příslušnou právní úpravou lichá.

35. S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že povaha věci spočívající v rozhodování o značně vysoké částce, která by v případě úspěchu žalobkyně musela být vyplacena z rozpočtu Ústeckého kraje, svědčí o jeho zájmu na výsledku řízení a společně s dalšími okolnostmi případu (ojedinělost rozhodování o takto vysoké částce, vyhraněný spor mezi žalobkyní a Ústeckým krajem, medializovaná negativní vyjádření některých představitelů Ústeckého kraje) zakládají podezření, že by postoj úředních osob krajského úřadu mohl být v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k Ústeckému kraji ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Není přitom potřebné zjišťovat, jak konkrétně se popsaná podezření projevila u jednotlivých úředních osob či konkrétně u ředitele krajského úřadu, neboť již při existenci pochybností o nepodjatosti je namístě dotčené osoby z rozhodování vyloučit. Soud proto dospěl k závěru, že byly dány pochybnosti o nepodjatosti těchto úředních osob ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu a za dané situace bylo povinností žalovaného postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že „[n]adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen "kolegiální orgán"), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“ Žalovaný tedy měl pověřit projednáním a rozhodnutím dané věci jiný správní orgán.
36. K argumentaci Ústeckého kraje nutností zohlednit právo na samosprávu soud zdůrazňuje, že toto právo v žádném případě nemůže být upřednostněno před právem na spravedlivý proces, jehož součástí je i požadavek, aby věc neprojednávaly a nerozhodovaly vyloučené úřední osoby. Citované ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu navíc neukládá jakkoli přihlížet k právu na samosprávu, ani nerozlišuje, zda se věc, k jejímuž projednání a rozhodnutí má být pověřen jiný správní orgán, týká přenesené či samostatné působnosti původně příslušného správního orgánu. Také další argumentace Ústeckého kraje se podle názoru soudu rozchází s výše citovanými závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, případně tyto závěry dezinterpretuje, byť se odvolává na předmětné usnesení rozšířeného senátu, případně na usnesení téhož senátu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106, publ. pod č. 2801/2013 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz, které řešilo otázku „systémového rizika podjatosti“ ve vztahu ke starému správnímu řádu (zákon č. 71/1967 Sb.).
37. Ústecký kraj se mýlí, pokud se domnívá, že v projednávané věci šlo o pouhou majetkovou zainteresovanost územního samosprávného celku, neboť tato zainteresovanost byla značná, což vyplývá z výše požadovaného vyrovnání finančních břemen, a vedle ní existovaly i další pochybnosti vzbuzující okolnosti. Odkaz Ústeckého kraje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 28/2009 shledal soud nepřipadným, neboť okolnosti dané věci se podstatně odlišují od případu žalobkyně. Podle názoru soudu pak s přihlédnutím k Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

intenzitě zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení a k vyhocenosti sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem jako dostatečná záruka nestrannosti nepostačuje ani to, že rozhodnutí krajského úřadu podléhá přezkumné pravomoci žalovaného a že nařízení č. 1191/69 stanoví přesná pravidla pro určení výše případného vyrovnání finančních břemen.

38. Lze tedy uzavřít, že žalovaný v rozporu s § 14 odst. 1 správního řádu umožnil, aby o žádosti žalobkyně v prvním stupni rozhodla úřední osoba, u níž existovaly pochybnosti o její nepodjatosti ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, publ. pod č. 2802/2013 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, a v rozporu s § 131 odst. 4 správního řádu nepověřil projednáním a rozhodnutím věci jiný správní orgán, ačkoli tak měl učinit. Popsaného pochybení se žalovaný dopustil v důsledku toho, že vycházel z dřívější judikatury správních soudů a nesprávně interpretoval závěry vyplývající z citovaného usnesení rozšířeného senátu, které bylo zveřejněno pouhé tři dny před vydáním napadeného rozhodnutí. Je tudíž pochopitelné, že na jeho analýzu neměl žalovaný dostatek času, což ovšem nemůže nic změnit na závěru, že v konečném důsledku postupoval nesprávně. Správní řízení, jež vyústilo ve vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tudíž trpí vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, konkrétně § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V důsledku zjištěné vady řízení považuje soud za nadbytečné vypořádávat ostatní žalobní námitky, neboť mu nepřisluší předjímat závěry, k nimž správní orgány dospějí v dalším řízení, které již nebude předmětnou vadou zatíženo.
39. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení zrušil. Toto ustanovení umožnilo soudu rozhodnout bez jednání, ačkoli žalobkyně ústní jednání ve věci požadovala. Vzhledem k tomu, že vytýkaným nedostatkem bylo primárně stiženo řízení vedené krajským úřadem, soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také rozhodnutí krajského úřadu. Soud současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
40. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 9 300 Kč za dva úkony právní služby původní právní zástupkyně žalobkyně a jeden úkon právní služby současného právního zástupce žalobkyně po 3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (dále jen „advokátní tarif“), [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a); podání žaloby, podání ze dne 9. 4. 2018 – 2x § 11 odst. 1 písm. d)], z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů obou advokátů [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 9. 2006] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou byli oba advokáti podle zvláštního právního předpisu povinni odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

41. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5

s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil. S ohledem na zavedenou praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016-53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015-8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015-49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015-49, vše dostupné na www.nssoud.cz) zdejší soud v dané situaci nezahrnul vypořádání nákladů řízení osob zúčastněných na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejblíže 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.

Ústí nad Labem 17. dubna 2018

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)