



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika**, se sídlem v Brně, Údolní 33, **b) Obec Horní Suchá**, se sídlem v Horní Suché, Sportovní 3/2, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, za účasti osoby zúčastněné: **KIC Odpady, a.s.**, se sídlem Ostrava-Mariánské Hory, Klicperova 504/8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2014, č. j. 22 A 221/2011 - 123,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 5260 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Sandry Podskalské, advokátky se sídlem Brně, Údolní 33.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud spojil žaloby vedené u něj pod sp. zn. 22 A 210/2011 a sp. zn. 22 A 221/2011 ke společnému projednání a rozhodl, že nadále budou vedeny pod sp. zn. 22 A 221/2011. Krajský soud rovněž rozhodl, že rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 31. 8. 2011, č. j. MSK 132884/2011, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.

Žalobci a) a b) se domáhali samostatně podanými žalobami přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo částečně formulačně změněno a jinak potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Karviné (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 5. 2011, č. j. MMK/035351/2011, jímž byl umístěn soubor staveb a změn staveb pod názvem „*Krajské integrované centrum využívání komunálních odpadů v Moravskoslezském kraji*“ na pozemcích v k. ú. Karviná - Doly v obci Karviná, v k. ú. Horní Suchá v obci Horní Suchá a v k. ú. Doubrava u Orlové v obci Doubrava, pro žadatele KIC Odpady, a. s. Jedná se o umístění souboru staveb a změn staveb sloužícího pro zařízení na energetické využívání (spalování) komunálního odpadu.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, když přisvědčil námitce žalobce a), že se stěžovatel vůbec věcně nezabýval námitkami podjatosti vznesenými žalobcem a), ačkoliv byly konkrétně odůvodněny a jednalo se o důvody, které skutečně mohly mít význam z hlediska zkoumání případné systémové podjatosti. Krajský soud již z tohoto důvodu konstatoval vadu v řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a rozhodnutí žalovaného zrušil, aniž by se zabýval jednotlivými žalobními námitkami; své rozhodnutí odůvodnil odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, kterým byla judikatura, z níž vycházel žalovaný, překonána.

I. Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že za nezákonný nelze označit takový postup správního orgánu, který byl v době jeho rozhodování plně v souladu jak s přesným zněním § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak s obsahem rozsudků Nejvyššího správního soudu, které byly vydány v obdobných případech a jejichž obsah pro četnost těchto rozsudků bylo možno označit jako ustálenou soudní judikaturu.

Pokud soud v odůvodnění svého rozhodnutí tvrdí, že vycházel z právního stavu, který tu byl v době rozhodování stěžovatele, stěžovatel s tím nesouhlasí, neboť dle něj tomu tak nebylo, neboť k průlomovému rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci posuzování námitky podjatosti, zcela popírajícímu obsah předchozích rozsudků Nejvyššího správního soudu, došlo až po vydání rozhodnutí stěžovatelem.

Stěžovatel si zároveň dovoluje poukázat na to, že tam, kde zákonodárce považoval za nutné otázku podjatosti zaměstnanců účastníka správního řízení řešit, učinil tak příslušným ustanovením zákona. V případě řešení otázky tzv. „systémové podjatosti“ správním řádem je však situace opačná, neboť tam zákonodárce - Senát, jako jedna z komor Parlamentu, přijal u správního řádu pozměňovací návrh, kterým právě ustanovení ve znění: „*Má-li být rozhodováno o žádosti obce či kraje, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený orgán určí usnesením*“ vypustil.

Závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudcích, které byly k dispozici v době rozhodování jak stavebního úřadu I. stupně, tak stěžovatele, byly založeny na premise, že

pokračování

pokud zákon připouští, aby v kterémkoli stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územně samosprávného celku, jedná se o předvídané a ústavně konformní situace, v nichž úřední osoba nevystupuje primárně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, který musí dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.

Se závěry uvedenými v těchto rozsudcích Nejvyššího správního soudu se ve svých usneseních ztotožnil i Ústavní soud (usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07), v nichž aproboval jako ústavně konformní závěry obsažené v jednom z rozsudků NSS, a to rozsudku č. j. 2 As 21/2004 - 67 a konstatoval v něm, že se nedomnívá, že pracovník obce (kraje) může být považován za podjatého z důvodu, že sama obec (kraj) je např. účastníkem řízení.

V souvislosti s názorem krajského soudu, že účastenství v řízení zakládá pochybnost o nepodjatosti všech úředních osob územně samosprávného celku, stěžovatel připomíná územní řízení, v němž podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je obec vždy jeho účastníkem. Při akceptování právního názoru, vysloveného v rozsudku krajským soudem, by tak otázka „systémové podjatosti“ musela být řešena v každém územním řízení, což je jistě absurdní a vedlo by to k neúměrnému prodlužování správních řízení.

Stěžovatel nezpochybňuje, že k situacím, předpokládaným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, může v praxi docházet, domnívá se však, že možná podjatost správního orgánu I. a II. stupně nemůže být soudem dovozena z pouhé námitky účastníka řízení, neobsahující jakýkoli důkaz o tvrzeném možném podjatém způsobu chování všech úředních osob správního orgánu.

Stěžovatel se domnívá, že bez toho, že by sám správní soud dovodil z rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně jeho možnou podjatost vyplývající z jednotlivých kroků oprávněných úředních osob v řízeních, které žalobou napadeným rozhodnutím předcházely, nemůže možnou podjatost, a to dokonce podjatost generální, dovodit. V daném případě však krajský soud nedospěl k závěru o možné podjatosti správních orgánů obou stupňů v důsledku vyhodnocení jejich postupu ve správních řízeních a vydaných rozhodnutích, který by shledal nesprávným a nezákonným s ohledem na skutečnost, že jsou součástí územně samosprávných celků, které má k předmětu řízení určitý vztah, ale svůj rozsudek opřel pouze o obsah usnesení rozšířeného senátu.

Stěžovatel se domnívá, že v době, kdy soud k podané žalobě přezkoumává již vydaná a pravomocná rozhodnutí, může shledat tato rozhodnutí ve vztahu k řešené otázce „systémové podjatosti“ nezákonnými pouze tehdy, kdyby z postupu správních orgánů v jeho rozhodnutích a řízeních, která jejich vydání předcházela, takovou pochybnost dovodil. V daném případě se však věcnou a procesní stránkou vedených správních řízení soud nezabýval a neprověřil tak oprávněnost předmětné žalobní námitky, tedy zda chování úředních osob v průběhu mohlo u ostatních účastníků vyvolat dojem podjatosti, a dále to, zda výsledek správního řízení svědčil o oprávněnosti námitky „systémové podjatosti“.

Stěžovatel připomíná, že správní řád v § 14 požaduje pro pochybnost o nepodjatosti existenci důvodného předpokladu, a domnívá se tak, že pochybnost o nepodjatosti je založena pouze tehdy, *„jsou-li rozumné a z reality vycházející“* důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl zkřivit postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci (bod 36 usnesení č. j. 1 As 89/2010 - 119).

Stěžovatel se domnívá, že pro úspěšné uplatnění žalobní námitky tzv. systémové podjatosti by navrhovatel v žalobě musel nejen namítat možnost nežádoucího vlivu územně samosprávného celku na rozhodovací činnost úředních osob v posuzované věci, ale musel by zároveň doložit, že se potenciální riziko podjatosti skutečně projevilo. V daném případě i sám žalobce ve své žalobě pouze poukazuje na možnou podjatost celého správního orgánu rozhodujícího v řízení, netvrdí však, že v důsledku neřešení této otázky způsobem, jak se v žalobě domáhal, stavební úřady posoudily nezákonným způsobem předmět řízení.

Stěžovatel dále poukazuje na to, že možným postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu se námitkou podjatosti odvolacího orgánu a možnou delegací odvolacího řízení na jiný krajský úřad zabývalo v průběhu odvolacího řízení i Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, které po posouzení předmětné záležitosti ve vztahu k obsahu § 14 odst. 1 správního řádu dospělo k závěru, že v daném případě nejsou důvody pro rozhodování o námitce podjatosti a změnu příslušnosti podle výše citovaného ustanovení správního řádu; naopak uvedlo, že stěžovatel je povinen o podaných odvoláních rozhodnout, neboť není orgánem nezpůsobilým věc projednat a o ní rozhodnout. Ministerstvo poukázalo na to, že při úvahách o změnách příslušnosti je třeba vždy dbát na to, aby k nim docházelo jen v důvodných případech a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo, tak jak správní řád požaduje v § 131 odst. 6. Postup stěžovatele se tak opírá i o právní názor jeho nadřízeného a metodického orgánu, kterým je stěžovatel vázán.

Na základě výše uvedeného, kdy se stěžovatel domnívá, že jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu jak se stavebním zákonem, tak s § 14 správního řádu, na základě zjištění stavu věci, o němž nemohl mít podle v té době platné ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pochybnosti, kdy nedošlo k porušení ustanovení správního řádu o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalobců

Žalobci ve společném vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvádějí, že s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu zcela souhlasí, přičemž v dalším plně odkazují na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ve věci tzv. systémové podjatosti. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje svou domněnku, že *„...pro úspěšné uplatnění žalobní námitky tzv. systémové podjatosti by navrhovatel v žalobě musel nejen namítat možnost nežádoucího vlivu územně samosprávného celku na rozhodovací činnost úředních osob v posuzované věci, ale musel by zároveň doložit, že se potenciální riziko podjatosti*

pokračování

skutečně projevilo, žalobci k tomu uvádějí, že v daném případě jde o nepodloženou domněnku stěžovatele, která je zpochybněna samotnou zákonnou úpravou institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu, kdy úřední osoba je vyloučena již na základě důvodného předpokladu, že lze pochybovat o její nepodjatosti. Stěžovatelem zmiňovaná nutnost doložit, že se potenciální riziko podjatosti skutečně projevilo, pak plyne již z toho, že o námitce nebylo rozhodnuto procedurálně správným způsobem a zejména z toho, že Magistrát města Karviné stavbu KIC umístil, žalovaný k odvolání jeho rozhodnutí změnil a ve zbytku územní rozhodnutí potvrdil. Jak uvádí právní věta ad II. rozsudku NSS č. j. 1 As 89/2010 - 152, pochybnosti o nepodjatosti úředních osob orgánu územního samosprávného celku může za určitých okolností vyvolat již jen samotný politický význam či kontroverznost určité stavby, aniž by účastník správního řízení musel uvádět nějaké konkrétní skutečnosti.

S ohledem na vše uvedené žalobci navrhuji, aby Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. stěžovatelem podanou kasační stížnost posoudil jako nedůvodnou a rozsudkem ji zamítl.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Společnost KIC Odpady, a. s. jako osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí krajského soudu je odůvodněno pouze obsáhlým odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v jiných věcech. Z rozsudku však dle osoby zúčastněné na řízení není vůbec zřejmé, jak krajský soud onu judikaturu vyhodnotil ve vztahu k této konkrétní věci. Napadený rozsudek je proto nepřesvědčivý a nepřezkoumatelný. Dále se osoba zúčastněná na řízení vyjadřuje k postupu soudu, který považuje za pochybný, neboť soud přiznal v lednu 2012 neoprávněně žalobě odkladný účinek, aniž by vůbec s ní jednal, zaslal jí žalobu k vyjádření, resp. toto učinil až na základě reakce osoby na řízení zúčastněné v dubnu 2014. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na skutečnost, že jen samotné projednávání projektu od roku 2011 vázne na tom, že není zřejmé, resp. je zpochybňováno, které správní orgány jej mohou schválit, přitom není samotný záměr vůbec posuzován věcně. Realizace projektu KIC je tak ohrožena a otázka, co se bude dít s komunálními odpady v kraji poté, co je nebude již možno skládkovat, zůstává nezodpovězena. Závěrem osoby zúčastněné na řízení navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. „s. ř. s.“ přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publ. pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publ. pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, publ. pod č. 81/2004 Sb. NSS). Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného pojetí nepřezkoumatelnosti, nemůže než konstatovat, že rozsudek krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.

Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu zjistil následující rozhodné skutečnosti.

Z protokolu z veřejného ústního jednání ze dne 13. 4. 2011, jehož se dle prezenční listiny účastnil zástupce žalobce a) i b), vyplývá, že při zahájení jednání byly mimo jiné představeny a výslovně uvedeny všechny oprávněné úřední osoby, dále se v něm uvádí, že dne 8. 4. 2011 podalo námitku podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu občanské sdružení OPS a následně dne 12. 4. 2011 rovněž občanské sdružení Hnutí DUHA, které námitkou mířilo vůči celému úřadu; o námitkách bylo zamítavě rozhodnuto tajemníkem Magistrátu města Karviná. Ze spisu rovněž vyplývá, že s ohledem na to, že žalobce a) nesouhlasil s tím, jak byla námitka podjatosti vypořádána, obrátil se s podáním námítky podjatosti celého úřadu k nadřízenému orgánu - Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, který k nim zaujal stanovisko, v němž konstatuje, že o podané námitce podjatosti kraje nebo krajského úřadu nelze postupem dle § 14 odst. 2 správního řádu rozhodovat; tímto sdělením považoval krajský úřad podání ve věci uplatnění námítky podjatosti za vyřízené.

Dále je ve správním spise založeno sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. 7. 2011, č. j. 24444/2011-83/1649, kterým je vypořádán návrh žalobce a) na změnu místní příslušnosti (v odvolacím řízení) dle § 131 správního řádu, a to z důvodu faktické systémové podjatosti, a to jak stavebního úřadu, resp. Magistrátu města Karviná, tak Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (z důvodu, že oba subjekty jsou akcionáři společnosti KIC, a s odkazem na zdroj informace, že město Karviná získá vysoké finanční kompenzace za vybudování spalovny komunálního odpadu). Ministerstvo pro místní rozvoj neshledalo důvody pro postup dle § 131 odst. 4 správního řádu a v odůvodnění uvedlo, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje není z důvodu vyloučení všech úředních osob nezpůsobilý věc projednat a rozhodnout (viz též sdělení MMR k opakované žádosti žalobce a) ze dne 25. 8. 2011, č. j. 29586/2011-83/2073).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní otázka týkající se možné podjatosti úředních osob, které jsou zaměstnanci územních samosprávných celků, byla předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který o ní rozhodl usnesením ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil následující právní názor: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním

pokračování

řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., 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.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá z uvedeného, odmítl „přísné a absolutní pojetí systémové podjatosti“, avšak zároveň do určité míry modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce. V tomto judikátu totiž dospěl k závěru, podle něhož 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. Zároveň však rozšířený senát uvedl, že je u takové úřední osoby dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku její případné podjatosti „posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají“.

Jakkoliv tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučeni z projednávání a rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje určitý posun oproti pozici, kterou zdejší soud zaujal v rozsudku č. j. 2 As 21/2004 – 67, na který ve svém rozhodnutí poukazoval žalovaný. To je patrné zejména z části citovaného usnesení, v níž rozšířený senát kritizuje neduhy současného českého modelu územní veřejné správy a zdůrazňuje nutnost promítnout povědomí o jejich existenci do rozhodování o podjatosti úředníků obcí a krajů. Podle rozšířeného senátu tak 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. (...) 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 z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“ (bod [67] cit. usnesení).

K námitce stěžovatele stran aplikace usnesení rozšířeného senátu „zpětně“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že nově vyslovený právní názor k otázce systémové podjatosti v usnesení rozšířeného senátu dopadá na všechna zahájená soudní řízení s účinky *ex tunc*. I když usnesení rozšířeného senátu představovalo v širším slova smyslu změnu ustálené judikatury, neznamená použití v něm vyjádřeného právního názoru porušení práv stěžovatele a je plně ústavně konformní. V tomto směru lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), v němž se Ústavní soud podrobně zabýval otázkou temporálních účinků judikatury a jejích změn, a kde mimo jiné vyslovil, že: „Soudní nalézání práva oproti tomu nelze (zpravidla)

považovat za tvorbu právních předpisů, ale (jen) za jejich výklad a zpřesňování, s účinky *inter partes*, především pak toto z povahy věci působí "retroaktivně", neboť soud posuzuje (zpravidla) jednání, k němuž došlo v minulosti. Justice jakožto "nalézací" instituce tedy provádí výklad zákona (v jeho mezích), který platí "od začátku" a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případů, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti (k tomu podrobněji níže). [...] Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatit ani obecný zákaz retroaktivity. [...] Pokud v rámci soudního rozhodování dochází ke změně judikatury, kdy stávající výklad zákona je odmítnut a nahrazen výkladem novým, není situace v zásadě jiná. I zde "správný výklad" dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně (tj. bez "přechodných ustanovení"), s účinky *ex tunc*, a své uplatnění nalezne - s ohledem na svou "presumptivní závaznost", založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí, a v tom rámci na tom, že tato závaznost představuje právní mechanismus sjednocování práva - (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti. [...] Současně však v případě, kdy odmítnutý právní výklad představoval ustálenou judikaturu především nejvyšších soudních instancí, její změna vykazuje (materiálně) zpětný účinek, jenž stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo. Z ústavního hlediska je tedy třeba řešit, zda a případně jakým způsobem lze poskytnout ochranu oprávněné důvěře dotčeného účastníka v právo, přičemž nutno brát v úvahu, že na straně jedné stojí zmíněný princip důvěry v právo, na straně druhé pak princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny) a soudcovské nezávislosti a vázanosti soudce zákonem (čl. 82 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). [...] V obecné rovině lze vycházet především z toho, že změna judikatury obecných soudů - primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) - nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádal racionální zdůvodnění (tzn. nebyl by postaven na věcně přílehlavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové linie, a dané rozhodování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocital mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod. [...] Na straně druhé neexistuje a nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat."

K tzv. temporálním účinkům judikatury se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97: „Úkolem soudní judikatury je řešení konkrétních sporů; to je z povahy věci zaměřeno do minulosti a ke konkrétní kauze. Tento primární charakter rozhodovací činnosti soudů však doznává na úrovni vrcholných soudů proměny, a fortiori v rámci judikaturu sjednocujícího tělesa uvnitř vrcholného soudu. Zatímco požadavek zákonnosti rozhodovací činnosti směřuje k případné korekci rozhodnutí jednotlivé kauzy, zajištění jednoty rozhodující činnosti (obě § 12 odst. 1 s. ř. s.) je svojí povahou aktivitou zaměřenou spíše do budoucna. Činnost rozšířeného senátu se pak v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. zaměřuje především na druhý ze zmiňovaných úkolů Nejvyššího správního soudu: na do budoucna orientované sjednocování odlišných právních názorů. Z výše uvedeného plyne, že pokud, jako je tomu v kupříkladu v projednávané věci, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, účinky tohoto rozhodnutí jsou

pokračování

orientovány výlučně do budoucna. Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy v projednávané věci následující účinky:

1) Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba – obdobně viz např. např. nálezy ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. US, sv. 32, č. 31, s. 281 či nálezy ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. US, sv. 33, č. 20, s. 417.

2) Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“

Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené konstatuje, že krajský soud nepochybil, rozhodoval-li v době, kdy došlo k určitému překonání stávající interpretace § 14 správního řádu, pokud vycházel z předmětného usnesení rozšířeného senátu.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatele, že Senát, jako jedna z komor Parlamentu, přijal u správního řádu pozměňovací návrh, kterým právě ustanovení ve znění „*má-li být rozhodováno o žádosti obce či kraje, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený orgán určí usnesením*“ vypustil, a z toho dovozuje, že nelze namítat systémovou podjatost, odkazuje na výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu, ve kterém rozšířený senát mimo jiné uvedl: „*Podle správního řádu z roku 2004 není možné z projednávání a rozhodování věci vyloučit všechny úřední osoby správního orgánu pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení. Zákonodárce zavedení výslovné zákonné úpravy takové generální („systémové“) podjatosti zvažoval, avšak nakonec ji vědomě a cíleně neschválil. V § 15 odst. 1 a 2 zákonné předlohy (návrhu) správního řádu z roku 2004 bylo původně uvedeno, že „má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Toto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady. Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“ (Srov. sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny, www.psp.cz.)*

Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu. Senát však přijal pozměňovací návrh na vypuštění těchto ustanovení s odůvodněním, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon (srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004, 4. funkční období, a usnesení Senátu č. 445, www.senat.cz). Poslanecká sněmovna následně návrh na vydání správního řádu přijala ve znění pozměňovacích návrhů Senátu.

Z výše vylíčených rozhodných momentů legislativního procesu, z nichž jsou jasně patrné i důvody, pro které Senát původní zákonnou předlohu změnil, s čímž následně souhlasila i Poslanecká sněmovna, je patrné, že historický zákonodárce nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy „systémové“ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria „systémové“ podjatosti dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána. Naopak, měl nepochybně za to, že i v těchto případech bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude spíše výjimkou z pravidla.“

Z uvedeného plyne, že i úmysl zákonodárce byl takový, že i případy systémové podjatosti se mají posuzovat, a to dle ustanovení § 14 správního řádu, a nelze tak přisvědčit stěžovateli, že úmysl zákonodárce byl opačný. V tomto směru je tak třeba odmítnout argumentaci správních orgánů, resp. Ministerstva pro místní rozvoj, stran nemožnosti aplikace § 14 odst. 2 v případě systémové podjatosti, resp. podjatosti celého úřadu.

Nejvyšší správní soud rovněž konstatuje, že již správní orgán I. stupně pochybil, neboť postupoval nesprávně při rozhodování o námitce podjatosti vznesené fakticky vůči celému úřadu z důvodu žalobcem a) jednoznačně vymezeným. Důvodem pochybení je primárně skutečnost, že o námitce podjatosti v daném případě rozhodoval tajemník Magistrátu města Karviná, tedy osoba, vůči níž tato námitka a v ní uplatněné důvody nutně (také) směřovaly.

Vyloučení se může týkat každé osoby, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu (§ 14 odst. 1 správního řádu). Jedná se především o osoby, které jsou oprávněny provádět úkony podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucího správního orgánu (§ 15 odst. 2 správního řádu). Úkony těchto osob se zpravidla přímo týkají projednávání a rozhodování věci (např. provádění dokazování, příprava a vydání rozhodnutí apod.). Ze znění § 14 odst. 1 správního řádu ovšem vyplývá, že vyloučeny mohou být i jakékoliv další osoby, které se ve správním řízení bezprostředně podílejí na úkonech, které představují výkon pravomoci správního orgánu. Takovým úkonem je i rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě, popř. úředním osobám, neboť i tento úkon představuje výkon pravomoci správního orgánu. Proto i pro osobu podílející se na rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě platí, že je vyloučena, pokud jsou u ní dány pochybnosti o nepodjatosti. A platí, že do doby, než je rozhodnuto o jejím vyloučení, nebo o tom, že není vyloučena, může tato osoba provádět pouze takové úkony, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3 správního řádu).

Právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 až 4 se tedy vztahuje na všechny případy vyloučení úředních osob, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Výjimka platí pouze pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, na něž se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci nepoužijí (§ 14 odst. 6 správního

pokračování

řádu). *A contrario* tak lze dovodit, že v případě všech ostatních úředních osob se ustanovení § 14 odst. 1 až 4 správního řádu použijí.

V daném případě byla v řízení před správním orgánem prvního stupně uplatněna námitka podjatosti proti všem úředním osobám magistrátu, včetně úředních osob, které jinak rozhodují o námitkách podjatosti. Je proto nezbytné zodpovědět otázku, která úřední osoba nebo správní orgán jsou za daných okolností oprávněny rozhodnout o námitce podjatosti.

Správní řád ani zákon o obcích výslovně neupravují postup pro případ, kdy námitka podjatosti směřuje proti úřední osobě, která stojí v čele obecního (městského) úřadu, či magistrátu, případně i proti všem ostatním úředním osobám, které se na projednávání a rozhodování v dané věci podílejí. Přesto je však zřejmé, že i za těchto okolností musí být o námitce podjatosti úředních osob rozhodnuto. Hlavním účelem institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci je totiž zajistit, aby se na rozhodování nepodílela podjatá úřední osoba. K zajištění tohoto cíle správní řád stanoví, že o vyloučení úřední osoby rozhoduje představený. Zákon zde zjevně vychází z premisy, že představený je osobou, která je sama nestranná a nepodjatá a tedy nemá zájem na výsledku řízení ani na tom, která úřední osoba se bude podílet na projednání a rozhodování věci samé.

Tento předpoklad ovšem zjevně není naplněn, pokud námitka podjatosti a důvody, o něž se opírá, směřují nejen proti oprávněné úřední osobě, ale i proti celému úřadu, *sensu stricto* tedy i proti představenému úřední osoby. A právě taková situace nastala v nyní posuzované věci, neboť o vyloučení oprávněných úředních osob rozhodovala v rámci správního řízení prvního stupně úřední osoba, vůči níž námitka podjatosti svými důvody směřovala. Ze spisu se podává, že již v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně byla námitka podjatosti vznesena s konkrétními důvody fakticky nejen proti magistrátu, ale i proti všem úředním osobám žalovaného krajského úřadu („*trváme na možné podjatosti úřadu města Karviné a kraje*“).

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v daném případě došlo v řízení před správním orgánem prvního stupně k pochybení spočívajícímu v tom, že se na rozhodování o námitce podjatosti podílely úřední osoby, vůči nimž tato námitka podjatosti a její důvody směřovaly. Tento postup je v rozporu s § 14 odst. 3 správního řádu a v jeho důsledku nelze zaručit, že o věci rozhodoval nestranný správní orgán prvního stupně. Jedná se proto o vadu řízení, která mohla mít vliv na výsledek řízení o věci samé. Obdobné závěry platí v tomto případě i ve vztahu k námitce podjatosti vznesené vůči všem pracovníkům krajského úřadu. O této námitce nebylo rozhodnuto Ministerstvem pro místní rozvoj vůbec; na tom nic nemění skutečnost, že uvedené ministerstvo následně neshledalo důvody pro postup dle § 131 odst. 4 správního řádu a v odůvodnění svého sdělení uvedlo, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje není z důvodu vyloučení všech úředních osob nezpůsobilý věc projednat a rozhodnout. Nadto ze sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. 7. 2011 adresovaného zástupci žalobce a) vyplývá, že bylo vydáno z podnětu žalobce, nikoli na návrh žalovaného, který tak měl za situace, kdy zde zcela zjevně existovaly námitky možné systémové podjatosti, učinit sám. Nadto Ministerstvo pro místní rozvoj o možné systémové podjatosti *de facto* ani nerozhodlo, neboť uvedlo, že lze

namítat podjatost pouze konkrétní úřední osoby, nikoli podjatost správního orgánu jakožto celku.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v obou uvedených případech, ať již se jedná o vypořádání námitek podjatosti vznesených v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i v průběhu odvolacího řízení, došlo k pochybením. V obou případech bylo o uplatněných námitkách podjatosti rozhodnuto či tyto námitky byly posouzeny osobami, vůči nimž tyto námitky a jejich důvody směřovaly, resp. o nich nebylo rozhodnuto vůbec. V obou případech měl o námitkách podjatosti rozhodovat nejbližší nadřízený správní orgán, jehož nestrannost nebyla zpochybňována, tedy Ministerstvo pro místní rozvoj (srov. též rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 - 185, dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud proto nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného již z tohoto důvodu zrušil, neboť se jedná o vadu řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé.

Aniž by Nejvyšší správní soud v této souvislosti předjímal další postup správních orgánů v této věci, opakovaně poukazuje na závěry zmiňovaného usnesení, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na jednu stranu odmítl „přísné pojetí systémové podjatosti“, avšak zároveň do určité míry modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce. Rozšířený senát na jedné straně dospěl k závěru, 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«“*, zároveň však uvedl, že je u takového úředníka 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“*. Důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka je tak dán tehdy, *„je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“*. K pochybám o nepodjatosti přitom podle rozšířeného senátu 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 představovat *„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“* (viz body [62] až [63] cit. usnesení).

Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku pak *„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 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*

pokračování

určitým způsobem apod.“. Za určitých okolností však uvedenou skutečností může být už jen „samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy“. Zjevně a bez dalšího uvedenými skutečnostmi budou „podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“ (bod [63] cit. usnesení).

Oproti tomu „signálem nadkritické míry »systémového rizika podjatosti« zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení“ (bod [64] cit. usnesení).

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který byl v řízení neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným žalobcům, kteří byli zastoupeni společnou advokátkou, přiznal soud náhradu nákladů řízení; postupoval přitom podle § 12 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); 2 x snížená mimosmluvní odměna, tj. 4960 Kč, dále soud přiznal jedenkrát náhradu hotových výdajů 300 Kč, celkem tedy 5260 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. května 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu