



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2017, č. j. 44169-6/2017-900000-304.1, sp. zn. 34352/2014-630000-12, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2019, č. j. 73 A 38/2017 - 100,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2019, č. j. 73 A 38/2017 - 100, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2015, č. j. 503-4/2015-630000-12, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), jehož se měl dopustit tím, že dne 15. 6. 2014 ve 21:20 hod. užil osobním vozidlem Jaguar FX CC9, reg. zn. X, zpoplatněnou pozemní komunikaci (dálnici D1) bez zaplacení časového poplatku, za což mu Celní úřad pro Kraj Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“) uložil pokutu 8.000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015, následně zrušeným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2017, č. j. 22 A 25/2015 - 49, pro vady správního řízení (žalobce nebyl žalovaným vyzván k odstranění vad blanketního odvolání).

[2] V dalším řízení žalovaný vyzval žalobce k doplnění odvolání o sdělení odvolacích důvodů, což žalobce učinil dne 24. 6. 2017, avšak současně v tomto podání vznesl námitku podjatosti celého Generálního ředitelství cel a všech jeho zaměstnanců, neboť měl za to, že žalovaný není schopen objektivně věc posoudit a spravedlivě rozhodnout, neboť se měl prostřednictvím pověřené zástupkyně v předchozím soudním řízení vyjádřit tak, že žádné

námítky žalobce nemohou nic změnit na jeho rozhodnutí, čímž měl vyjádřit názor na věc před přijetím rozhodnutí. Současně s tím žalobce požádal žalovaného o sdělení jmen úředních osob, které budou o odvolání rozhodovat, na což reagoval žalovaný dne 11. 7. 2017, kdy žalobci sdělil jména oprávněných úředních osob – vedoucího oddělení správních činností Mgr. Ing. P. P. a referenta oddělení Mgr. J. Ř. Dne 12. 7. 2017 namítl žalobce podjatost těchto osob a o této námitce bylo rozhodnuto jejich představeným (ředitelem právního odboru Mgr. L. K.) usnesením ze dne 13. 7. 2017, č. j. 45225/2017-900000-30, tak, že neshledal důvody pro jejich vyloučení. Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2017, č. j. 44169-6/2017-900000-304.1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo žalovaným opětovně rozhodnuto o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] Usnesení o nevyloučení oprávněných úředních osob z rozhodování bylo na základě odvolání žalobce zrušeno Ministerstvem financí rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017, č. j. MF-23883/2017/3902-3, a to s ohledem na to, že nejprve měla být posouzena námitka žalobce o podjatosti celého Generálního ředitelství cel. Ministerstvo financí v následujícím rozhodnutí ze dne 27. 2. 2018, č. j. MF-34066/2017/3902-3, rozhodlo o námitce podjatosti ředitele Generálního ředitelství cel Mgr. M. P., a to tak, že neshledalo jeho podjatost a důvody pro jeho vyloučení; následně bylo usneseními ze dne 10. 1. 2019 znovu rozhodováno představeným oprávněných úředních osob o námitkách jejich podjatosti, která rovněž nebyla shledána.

[4] Rozhodnutí žalovaného o odvolání ve věci samé napadl žalobce v mezidobí žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), o níž bylo rozhodnuto rozsudkem ze dne 18. 1. 2019, č. j. 73 A 38/2017 - 100 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že žaloba byla shledána důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno. Krajský soud shledal v řízení před žalovaným procesní vady, které se týkaly posouzení námitky podjatosti uplatněných žalobcem ve správním řízení. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že v podání ze dne 24. 6. 2017 vznesl žalobce námitku systémové podjatosti celého Generálního ředitelství cel, a teprve následně uplatnil námitku podjatosti konkrétních oprávněných úředních osob. Skutečnost, že se jednalo o systémovou námitku podjatosti, a jaké důvody k ní vedly (skutečnost, že se žalovaný vyjádřil v předchozím řízení před soudem o tom, že žádné námítky žalobce nemohou nic změnit na rozhodnutí žalovaného), je podle krajského soudu jasně patrná již z původního podání, námitka tak byla vymezena personálně i věcně, a nebyl proto důvod pochybovat o tom, že se jedná o námitku systémové podjatosti a nikoliv o neurčitou námitku vůči konkrétním, později specifikovaným osobám. Podle krajského soudu byla otázka systémové podjatosti, a to i v případě dopravních přestupků, již opakovaně a zcela jasně řešena judikaturou správních soudů, a pokud žalobce vznesl takovou námitku, nebyl do doby rozhodnutí nadřízeného orgánu o této námitce oprávněn žádný ze zaměstnanců žalovaného rozhodnout o námitce konkrétních úředních osob. Pokud tak nadřízený obou oprávněných úředních osob učinil v usnesení ze dne 13. 7. 2017, rozhodl tak dle krajského soudu nezákonně, přičemž tato nezákonnost nemůže být zhojena ani pozdějším postupem na základě rozhodnutí Ministerstva financí, které již samo toto usnesení shledalo jako nezákonné, neboť správní soud přezkouvává zákonnost napadeného rozhodnutí ke dni jeho vydání.

pokračování

[5] Krajský soud pak shledal další procesní vadu rovněž v tom, že představený obou oprávněných úředních osob rozhodl o námitce podjatosti, aniž by byly odstraňovány vady podání, tj. aniž byl žalobce vyzván k odstranění vad neurčité námitky podjatosti a jejímu doplnění o sdělení důvodů podjatosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel nejdříve rozsáhle rekapituloval průběh správního řízení a řízení před krajským soudem, přičemž uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro procesní vady, a to ze dvou důvodů: dokud nebylo rozhodnuto o námitce podjatosti celého Generálního ředitelství cel nadřízeným orgánem, nemohl námitku podjatosti konkrétních oprávněných úředních osob posoudit jejich představený a ten navíc rozhodoval o jejich podjatosti, aniž by byl žalobce vyzván k doplnění námitky o konkrétní důvody podjatosti.

[8] Stěžovatel se domnívá, že napadený rozsudek je zatížen nepřezkoumatelností a jinou vadou řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nesprávným právním posouzením věci podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Všechny vytýkané vady stěžovatel shrnul tak, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu, neboť nevyšel z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí a naopak zjednodušeně vyšel z pozdějšího usnesení Ministerstva financí ze dne 5. 9. 2017, které si bez dalšího a zjednodušeně osvojil, dále při právním posouzení vyšel ze starší judikatury, týkající se systémové podjatosti, a ačkoliv uvádí, že systémová podjatost byla posuzována i na poli dopravních přestupků, toto tvrzení nijak nepodepřel relevantní judikaturou a naopak se nijak nevypořádal s novější judikaturou Nejvyššího správního soudu z oblasti rozhodování o námitkách podjatosti (například s rozsudkem ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33), o kterou se naopak opíral stěžovatel.

[9] Konkrétně stěžovatel uvedl, že krajský soud nerespektoval meze soudního přezkumu podle § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s., neboť namísto toho, aby sám posoudil, zda byly v projednávané věci dány podmínky pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí, bez dalšího a zjednodušeně vzal za své právní závěry pozdějšího zrušujícího rozhodnutí Ministerstva financí. Přitom rozhodnutí o nevyhloučení je předběžně vykonatelné, odvolání proti němu nemá odkladný účinek a je nadáno presumpcí správnosti. K okamžiku vydání napadeného rozhodnutí tedy bylo o námitce podjatosti rozhodnuto a úřední osoby byly oprávněny ve věci rozhodnout. Podle stěžovatele krajský soud na jedné straně přihlédl a vyšel z usnesení ministerstva, avšak již nezohlednil pozdější rozhodnutí žalovaného, která deklarovala, že úřední osoby nebyly podjaté. Krajský soud překročil i zákonný rámec přezkumu s ohledem na to, že sám – nad obsah žalobních bodů - vyhledal důvody, pro něž by bylo možné posoudit napadené rozhodnutí jako nezákonné. Z obsahu správní žaloby totiž podle stěžovatele nevyplývá žádný žalobní bod, ve kterém by žalobce dovozoval nezákonnost napadeného rozhodnutí pro „vady předchozího řízení“, spočívající v nezákonnosti podkladového rozhodnutí, tj. usnesení o námitce podjatosti. Nevyplývají z něj pak ani žádné skutkové a právní argumenty na podporu tohoto možného žalobního bodu. Z podané žaloby vyplývají důvody, pro které žalobce dovozuje podjatost

představeného oprávněných úředních osob, tj. Mgr. K., který rozhodoval o námitce jejich podjatosti. Jeho podjatost má být dovozována z toho, že sám rozhodl o podjatosti úředních osob, což však podle stěžovatele nasvědčuje tomu, že námitky podjatosti byly obstrukčními námitkami, nemajícími žádný reálný podklad.

[10] Krajský soud pak podle stěžovatele zatížil napadený rozsudek také nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. To s ohledem na to, že neuvedl, v jakém směru měla mít deklarovaná nezákonnost rozhodnutí o námitce podjatosti vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ve věci samé. Předmětem rozhodování v projednávané věci nebylo a není procesní rozhodnutí o podjatosti, ale rozhodnutí o přestupku. Krajský soud tak měl dle stěžovatele ve svém rozsudku uvést, pokud chtěl napadené rozhodnutí zrušit, v čem konkrétním, resp. jakým konkrétním způsobem měla být soudem zjištěnou vadou dotčena práva žalobce (zákonnost napadeného rozhodnutí v projednávané věci). Zvláště, pokud žalobce ani ve své žalobě nebyl s to uvést relevantní důvody svědčící o podjatosti úředních osob. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel dovozuje také z toho, že krajský soud se nezabýval skutkovými okolnostmi a podklady rozhodnutí o nepodjatosti úředních osob; nijak se nezabýval skutečností, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí bylo o nepodjatosti osob rozhodnuto a že tedy byly podmínky pro rozhodování splněny. Pro nedostatek důvodů je rozsudek dle stěžovatele nepřezkoumatelný také s ohledem na to, že krajský soud své rozhodnutí opírá o judikaturu týkající se systémové podjatosti, údajně se týkající i případů dopravních přestupků, aniž by ji však blíže specifikoval. Rozsudek pak trpí vadou nepřezkoumatelnosti i ve světle novější judikatury, a to rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33, podle něhož je soud povinen se zabývat materiální stránkou věci, tj. „zjistil-li by k žalobní námitce, že o věci rozhodovala osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti, byl by povinen rozhodnutí ve věci samé pro tuto vadu zrušit“. Stěžovatel proto dovozuje, že bylo i v této věci povinností krajského soudu zabývat se materiální stránkou věci, tj. posoudit, zda usnesení o nepodjatosti úředních osob obстоjí po materiální stránce, a měl se proto zabývat v žalobě uvedenými konkrétními důvody, v nichž žalobce dovozoval podjatost úředních osob.

[11] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný také z důvodu nesrozumitelnosti: v bodě 8. rozsudku totiž krajský soud konstatoval, že námitka podjatosti celého Generálního ředitelství cel a všech jeho zaměstnanců byla vymezena jak personálně, tak i věcně, a stěžovatel pochybil, pokud o ní sám nerozhodl, na druhé straně však v bodě 14. rozsudku krajský soud stěžovateli vytkl vadu řízení, totiž že o námitce podjatosti konkrétních úředních osob rozhodl, aniž by znal konkrétní důvody podjatosti. Podle stěžovatele si tyto dva stěžejní závěry protirečící: pokud na jedné straně byla námitka podjatosti všech zaměstnanců (včetně oprávněných úředních osob Mgr. Ing. P. P. a Mgr. J. Ř.) řádně vymezena věcně, je v logickém rozporu po stěžovateli požadovat, aby žalobce vyzval k doplnění námitky po věcné stránce.

[12] Konečně stěžovatel vytýká napadenému rozsudku nezákonnost, založenou na nesprávném posouzení právní otázky. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí s ohledem na domnělou vadu řízení, spočívající v tom, že před vydáním napadeného rozhodnutí nebylo postaveno najisto, zda o věci účastníka řízení nerozhodovala nepodjatá

pokračování

úřední osoba. To proto, že žalobce měl v doplnění odvolání vznést námitku systémové podjatosti celého Generálního ředitelství cel, přičemž tato námitka byla dle krajského soudu evidentně vymezena jak personálně, tak věcně, a měl proto o ní rozhodnout stěžovateli nadřízený orgán. S takovým hodnocením stěžovatel nesouhlasí a považuje jej za neadekvátní a formalistické.

[13] Podjatou může být z povahy věci jen osoba fyzická, podjatá nemůže být instituce. Vyjadřuje-li podjatost vnitřní vztah konkrétní rozhodující fyzické osoby k účastníku nebo předmětu řízení (zde přestupku) a současně je-li účastník limitován propadnou lhůtou k uplatnění této námítky bez zbytečného odkladu, pak lze dle stěžovatele konstatovat, že není-li účastník s to bez zbytečného odkladu identifikovat ty osoby, k nimž jej má pojit vnitřní vztah k jeho osobě, zástupci nebo jeho přestupku, pak není tato námitka personálně vymezena. Není pak ani právního důvodu k tomu, aby k takové námitce bylo podle § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přihlíženo (poznámka Nejvyššího správního soudu: správně měl stěžovatel odkázat na § 14 odst. 2 správního řádu, neboť řízení probíhalo před účinností zákona č. 176/2018 Sb., v jehož důsledku došlo k přečíslování odstavců v § 14). Vyžadování takového postupu – rozhodování o podjatosti nespécifikovaných osob, které účastník řízení ani nezná nebo jejich podjatost dovozuje jen z důvodu jejich příslušnosti ke stěžovateli, dané jejich pracovním či služebním poměrem, je nejen přepjatým formalismem, ale též obstrukčním konáním účastníka řízení. To lze dovodit i z novelizace § 14 správního řádu, v níž zákonodárce omezil možnost obstrukčně namítat podjatost úředních osob novým ustanovením § 14 odst. 2 správního řádu, podle něhož „Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku“. Stěžovatel je proto přesvědčen, že námitku podjatosti vznesenou žalobcem dne 24. 6. 2017 v doplnění odvolání vyhodnotil oprávněně dílem jako obstrukční, mající jediný význam, a to navodit zmeškání lhůty k projednání přestupku, a dílem jako zárodek námítky podjatosti úředních osob, která byla žalobcem následně dne 12. 7. 2017 personálně konkretizována.

[14] Podle stěžovatele je však potom věcně nesprávný i navazující závěr soudu o tom, že rozhodnutí o nepodjatosti oprávněných úředních osob je nezákonné – pokud nebyla účinně namítána systémová podjatost Generálního ředitelství cel, pak o námitce podjatosti rozhodovala osoba, jejíž nepodjatost nebyla zpochybněna. Nesprávný je pak i závěr, že stěžovatel měl povinnost žalobce vyzvat k doplnění námítky podjatosti konkrétních úředních osob o důvody jejich podjatosti. Podle stěžovatele správní řád nevyžaduje uvedení skutkových důvodů k namítané podjatosti, a proto je jen věcí účastníka, zda tyto skutkové důvody do vydání rozhodnutí vyjeví, či nikoliv. Z povahy věci je oprávněně namítat jen podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví, a to bezodkladně. Navíc hledisko účastníka řízení je pouze subjektivním podnětem ke zkoumání podjatosti či nepodjatosti, samo zkoumání důvodů se odehrává výlučně na základě objektivních hledisek. To podle stěžovatele znamená, že i když účastník řízení svou námitku podjatosti blíže věcně nespécifikuje (ač je povinen ji podat, jakmile se o ní dozví), je orgán příslušný o ní rozhodnout povinen sám zjistit, zda nejsou dány zákonné podmínky pro vyloučení rozhodujících osob, a je pak výhradně odpovědností rozhodujícího orgánu, zda má pro své rozhodnutí dostatečné podklady, které podjatost osoby vylučují nebo prokazují.

[15] Stěžovatel pak nesouhlasí se závěrem krajského soudu, pokud dovodil, že o podjatosti úředních osob nebylo fakticky rozhodnuto, pokud tak bylo učiněno procesně nesprávným způsobem. Podle stěžovatele bylo ke dni vydání napadeného rozhodnutí o nepodjatosti úředních osob skutečně rozhodnuto, toto rozhodnutí bylo platné a vykonatelné. Krajský soud se ovšem vůbec nezabýval otázkou, zda vůbec a jaký vliv má či může mít tato skutečnost (zrušení usnesení z procesních důvodů) na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel je totiž názoru, že ani procesní pochybení při vydání usnesení o podjatosti není relevantním důvodem k tomu, aby bylo posouzeno jako nezákonné rozhodnutí o věci samé. Takový závěr je totiž přepjatým formalismem, v rozporu s již odkazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 - 33.

[16] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti postupně reagoval na všechny kasační námitky stěžovatele. Pokud jde o námitku týkající se překročení mezí soudního přezkumu, žalobce uvedl, že stěžovatel tuto námitku blíže nerozvedl a nespecifikoval, který závěr krajského soudu se od žalobních bodů odchýlil. Namítá-li stěžovatel, že krajský soud nerespektoval jeho rozhodnutí o nepodjatosti úředních osob, které bylo vykonatelné a nadané presumpcí správnosti, pak by podle žalobce mohl správní orgán vždy vyloučit přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti tak, že by před vydáním rozhodnutí o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti vydal rozhodnutí ve věci samé a následně by se, i v případě zrušení usnesení o podjatosti nadřízeným správním orgánem, dovolával toho, že soud musí vycházet ze skutkového a právního stavu v době meritorního rozhodování. Nadto rozhodnutí o podjatosti spadá mezi kompetenční výluky, a krajský soud proto musí být oprávněn jeho zákonnost přezkoumávat v žalobě ve věci samé, neboť není samostatně přezkoumatelné. Podle žalobce krajský soud ani sám nevyhledával důvody pro zrušení rozhodnutí, jak tvrdí stěžovatel, neboť v žalobě uvedl důvody, z nichž dovozoval podjatost Mgr. K., a právě pro pochybnost o jeho nepodjatosti označil krajský soud rozhodnutí o nepodjatosti jemu podřízených úředních osob jako nezákonné. Podle žalobce se tedy pohyboval přesně v rámci žalobních bodů.

[18] Ke stěžovatelově námitce, podle níž se krajský soud nezabýval tím, v jakém směru měla mít deklarovaná nezákonnost usnesení o nepodjatosti oprávněných úředních osob vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, žalobce zdůraznil, že soud neruší správní rozhodnutí pro procesní vadu, pokud měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, ale postačí, že mohla mít tento vliv. Požadavek stěžovatele je tak zjevně v rozporu se zákonem a to, proč potenciální rozhodování podjaté osoby mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, není dle žalobce třeba dále odůvodňovat.

[19] Stěžovatelem tvrzená účelovost a obstrukčnost námitky je pak podle žalobce „evergreenem“ správních orgánů, nejsou-li k dispozici kvalitativně vyspělejší argumenty. Důvody podjatosti v tomto případě reagovaly na existující situaci a byly naprosto legitimní. Otázka jejich důvodnosti je věcí právního názoru, avšak nešlo o zjevně vykonstruovanou a nesmyslnou námitku. Úřední osoba se totiž dopustila určitých verbálních výpadů vůči žalobci, nepravdivě jej obvinila z jednání, které vykazuje znaky

pokračování

trestného činu, a za této situace žalobce zcela legitimně tvrdil, že o její nestrannosti vůči účastníku lze pochybovat.

[20] Podle žalobce je pak zcela irrelevantní námitka, že krajský soud se opírá o judikaturu k systémové podjatosti pro případy dopravních přestupků, kterou však blíže nespecifikoval. Princip podjatosti úředních osob, případně systémové podjatosti, bude vždy stejný, a to dokonce i mimo oblast správního trestání. Odkazuje-li stěžovatel na pozdější judikaturu devátého senátu Nejvyššího správního soudu, pak k ní žalobce konstatuje, že je neústavní, neboť pokud by se jeho závěry vskutku rozcházely s dřívější judikaturou, pak měla být věc předložena rozšířenému senátu. Navíc je dle žalobce odkaz stěžovatele na rozsudek ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 - 33, nepřiléhavý. V nyní projednávaném případě totiž bylo o nepodjatosti nezákonně rozhodnuto a soud proto ve prospěch žalobce správní rozhodnutí zrušil. Stěžovateli nic nebrání, aby podjatost úředních osob vyjasnil v dalším řízení, před tím, než vydá nové meritorní rozhodnutí.

[21] Žalobce se neztotožňuje ani s námitkou stran logického rozporu v závěrech krajského soudu, který stěžovateli na jedné straně vytýká, že nenechal rozhodnout o námitce systémové podjatosti a na druhé straně nemohl rozhodnout o podjatosti konkrétních osob, neboť neznal konkrétní důvody podjatosti, k jejichž doplnění měl žalobce vyzvat. Žalobce na těchto závěrech neshledává rozpor, neboť stěžovatel měl nejdříve nechat posoudit podjatost představeného a následně rozhodnout o námitce podjatosti oprávněné úřední osoby, přičemž o ní nemohl rozhodnout, pokud neznal konkrétní žalobcem tvrzené důvody, k jejichž doplnění jej měl vyzvat. Stěžovatel tedy pomíjí, že mezi těmito důvody je vztah určité časové souslednosti a závěry soudu se nikterak nevylučují.

[22] Ke stěžovatelově námitce, že nelze namítat podjatost instituce, ale vždy konkrétní úřední osoby, žalobce uvedl, že je-li namítána podjatost instituce jako celku, má se za to, že je namítána podjatost všech jejích úředních osob, což ostatně žalobce i výslovně učinil. Odkaz stěžovatele na nemožnost dovolávat se podjatosti úřední osoby jen pro její služební a pracovní poměr ke státu či územně samosprávnému celku je podle žalobce irrelevantní, neboť odkazované ustanovení správního řádu nebylo v době rozhodování žalovaného platné.

[23] Stěžovatel pak dle žalobce ve zbývajících námitkách pomíjí skutečnost, že usnesení o nepodjatosti úředních osob ze dne 13. 7. 2017 neoznačil za nezákonné pouze krajský soud, ale pro nezákonnost je zrušilo i Ministerstvo financí.

[24] S ohledem na to žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[25] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalobce k replice stěžovateli, avšak ten již na ně nereagoval.

III. Posouzení kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejdříve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[27] Kasační stížnost je důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na námitky opřené o § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., týkající se vad řízení před krajským soudem a nepřezkoumatelnosti, spočívající dle stěžovatele jak v nesrozumitelnosti, tak nedostatečných důvodů rozhodnutí. Stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud napadeným rozsudkem porušil § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s., totiž že nevycházel ze skutkového a právního stavu, který existoval v době rozhodování stěžovatele, a že překročil meze žalobních bodů a sám měl vyhledávat argumenty a důvody pro nezákonnost napadeného rozhodnutí. Těmto kasačním námitkám Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[29] Žalobce v žalobě učinil předmětem přezkumu samotnou otázku procesního pochybení stěžovatele při rozhodování o námitce podjatosti a v žalobě rovněž zopakoval, že na rozhodnutí ve věci samé se podílely podjaté úřední osoby Mgr. Ing. P. P. a Mgr. J. Ř., přičemž za podjatého považoval i jejich představeného Mgr. L. K., který usnesením ze dne 13. 7. 2017, č. j. 45225/2017-900000-30, rozhodl na základě námitky žalobce ze dne 12. 7. 2017 o jejich nepodjatosti a nevykloučení. Žalobce rovněž v žalobě namítal, že stěžovatel se dopustil procesního pochybení, pokud žalobce nevyzval k doplnění námitky podjatosti konkrétních úředních osob podle § 37 odst. 3 správního řádu a ke sdělení důvodů jejich podjatosti. Pokud se proto krajský soud zabýval tímto žalobcem tvrzeným procesním pochybením a shledal postup stěžovatele jako nezákonný, pak postupoval v intencích § 75 odst. 2 s. ř. s., tj. v mezích tohoto žalobního bodu. Z napadeného rozsudku pak nevyplývá, že by krajský soud bez dalšího vyšel z pozdějšího rozhodnutí Ministerstva financí, jímž bylo usnesení o nepodjatosti zrušeno. Skutečnost, že na toto rozhodnutí v napadeném rozsudku odkazuje s tím, že se s jeho závěrem ztotožňuje, ještě neznamená, že by danou procesní situaci nepodrobil vlastnímu posouzení.

[30] Stěžovateli pak nelze přisvědčit ani v tom, že by měl krajský soud při posouzení procesní situace bez dalšího akceptovat skutkový a právní stav, který byl stěžovatelem navozen k okamžiku vydání rozhodnutí ve věci samé, tj. že by měl a musel vyjít z toho, že ke dni vydání meritorního správního rozhodnutí bylo o námitce podjatosti platně a vykonatelně rozhodnuto. Usnesení o námitce podjatosti představuje úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení, který je podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a otázka jeho zákonnosti je proto posuzována až v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016 - 27). Rozsah tohoto přezkumu pak nelze omezit konstatováním, že správní soud je vázán skutkovým a právním stavem podle § 75 odst. 1 s. ř. s., tj. že by měl být při hodnocení možné podjatosti a jejího dopadu na rozhodnutí žalovaného ve věci samé vázán tím, že o námitce bylo před vydáním přezkoumávaného meritorního rozhodnutí rozhodnuto tak, že úřední osoby nebyly shledány podjatými. Takový výklad by naopak nepřipustně omezil soudní přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví. Soud je naopak oprávněn při přezkumu správního rozhodnutí ve věci samé zcela autonomně posoudit soulad rozhodování o námitce podjatosti s procesními předpisy a shledá-li jejich podstatné porušení, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí

pokračování

o věci samé, je povinen z toho vyvodit důsledky v podobě zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejen to, správní soud je v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé povinen k uplatněné žalobní námitce podjatosti ji zkoumat samostatně a materiálně bez ohledu na to, jak s ní bylo před tím naloženo ve správním řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 - 33, bod [42]).

[31] Nejvyšší správní soud pak neshledal jako důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost. Z napadeného rozsudku je právní názor krajského soudu seznatelný: krajský soud identifikoval dvě procesní vady, které způsobily nezákonnost rozhodování o námitce podjatosti Mgr. Ing. P. a Mgr. Ř. První vadou byla skutečnost, že o námitce ze dne 24. 6. 2017 směřované vůči celému Generálnímu ředitelství cel a všem jeho zaměstnancům, kterou krajský soud označil za námitku systémové podjatosti, nebylo před vydáním napadeného rozhodnutí řádně rozhodnuto, a o pozdější námitce podjatosti vůči výše uvedeným konkrétním úředníkům ze dne 12. 7. 2017 rozhodoval jejich představený, jehož nepodjatost tak byla v době jeho rozhodování rovněž zpochybněna. Druhou identifikovanou vadou pak měla být skutečnost, že stěžovatel pochybil, pokud žalobce podle § 37 odst. 3 správního řádu nevyzval k doplnění námitky podjatosti ze dne 12. 7. 2017 o sdělení konkrétních důvodů, které zpochybňují nepodjatost Mgr. Ing. P. a Mgr. Ř., a rozhodoval tak bez znalosti těchto konkrétních důvodů. To, že důvody napadeného rozsudku jsou seznatelné, ostatně potvrzuje sám stěžovatel, který v poslední části kasační stížnosti s těmito právními závěry věcně polemizuje a považuje je za nesprávné.

[32] K námitce stěžovatele, že krajský soud se nezabýval tím, zda shledaná nezákonnost procesního usnesení o námitce podjatosti měla vliv na nezákonnost napadeného rozhodnutí o věci samé, lze uvést, že tato úvaha není v odůvodnění napadeného rozsudku skutečně explicitně přítomna, nepochybně však plyne ze závěru, že Mgr. Ing. P. a Mgr. Ř. nebyli s ohledem na předchozí úvahy krajského soudu stran procesních pochybení při rozhodování o námitce podjatosti oprávněni činit ve věci jiné než nezbytně nutné úkony, za což nelze považovat rozhodnutí ve věci samé (bod 16. napadeného rozsudku).

[33] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k přezkumu napadeného rozsudku ve světle kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., totiž že napadený rozsudek je nezákonný s ohledem na nesprávné posouzení právní otázky, přičemž tuto námitku shledal jako důvodnou.

[34] Jak již bylo uvedeno, krajský soud založil napadený rozsudek na právním závěru, že napadené rozhodnutí bylo přijato osobami, jejichž podjatost před vydáním napadeného rozhodnutí posoudil jejich představený, jehož nepodjatost ovšem měla být žalobcem rovněž zpochybněna předchozí námitkou systémové podjatosti celého Generálního ředitelství cel, resp. všech jeho zaměstnanců, o níž mělo být nejprve rozhodnuto nadřízeným orgánem.

[35] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že k tomuto postupu ze strany stěžovatele i ministerstva financí nakonec, již po vydání napadeného rozhodnutí, skutečně došlo: jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017, č. j. MF-23883/2017/3902-3, vyhovělo odvolání žalobce proti usnesení o

nepodjatosti úředních osob a vyslovilo názor, že nejprve musí být rozhodnuto o podjatosti či nepodjatosti osoby stojící v čele Generálního ředitelství cel, tj. jeho generálního ředitele Mgr. M. P., přičemž o jeho nevykloučení rozhodlo usnesením ze dne 27. 2. 2018, č. j. MF-34066/2017/3902-3. Následně byl dán žalobci prostor k doplnění námítky podjatosti proti konkrétním úředním osobám, na což žalobce reagoval dne 28. 6. 2018, kdy sdělil, že stěžovatel nemůže být v jeho právní věci objektivní, neboť proti němu stál v předchozí fázi řízení v soudním sporu, který nevyhrál. Stěžovatel má mít zájem na tom, aby byl žalobce uznán vinným, neboť v opačném případě by mu vzniklo právo na náhradu škody za nesprávný úřední postup, a tento nárok je regresně vymahatelný po konkrétní úřední osobě. Generální ředitel následně rozhodl usnesením ze dne 9. 1. 2019 o nevykloučení představeného úředních osob, a to ředitele sekce právní Mgr. L.K.; Mgr. K. rozhodl usnesením ze dne 10. 1. 2019 o nevykloučení svého zástupce, který rozhodl stejného dne o nevykloučení Mgr. Ing. P. P., a konečně ten rozhodl usneseními ze dne 10. 1. 2019 o nevykloučení oprávněných úředních osob, tj. referentů příslušného oddělení.

[36] Nejvyšší správní soud se neshoduje s krajským soudem v hodnocení námítky podjatosti učiněné žalobcem dne 24. 6. 2017, kterou krajský soud v napadeném rozsudku označil za tzv. námítku systémové podjatosti, a má naopak za to, že skutečnost, že o ní nebylo před vydáním napadeného rozhodnutí rozhodnuto nadřízeným orgánem stěžovatele, nezpochybnuje nepodjatost nadřízeného oprávněných úředních osob, který byl oprávněn o námitce podjatosti konkrétních úředních osob, tj. Mgr. Ing. P. a Mgr. Ř. rozhodnout. Podle Nejvyššího správního soudu se proto nejedná o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[37] Nejvyšší správní soud se z předloženého správního spisu seznámil se zněním této námítky: „Též vznáším námítku podjatosti celého GŘC a všech jeho zaměstnanců. Nedomnívám se, že by GŘC bylo schopno objektivně věc posoudit a rozhodnout spravedlivě, když se u soudu vyjádřilo tak, že žádné námítky účastníka řízení nemohou nic změnit na rozhodnutí; vyjádřilo tak svůj názor na věc před tímto rozhodnutím. Jen stěží lze tedy očekávat spravedlivé posouzení věci, když GŘC již k podaným námitkám do skutkového stavu již vyjádřilo svůj názor takový, že nejsou pravdivé a na rozhodnutí nemohou nic změnit.“.

[38] Nejvyšší správní soud má za to, že takto formulovaná námítka nebyla námitkou systémové podjatosti, jak ji vymezil ve své stávající judikatuře, a jednalo se o prima facie nedůvodnou námítku podjatosti všech úředních osob zařazených do struktury stěžovatele, na kterou však stěžovatel nebyl povinen reagovat předáním k rozhodnutí nadřízenému orgánu.

[39] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozumí pod pojmem „systémová podjatost“ situaci, kdy v řízení existuje tzv. „systémové riziko podjatosti“, které plyne z toho, že všechny úřední osoby jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení dotčeny; ani v takovém případě však nepostačí k vyslovení podjatosti samotný tento poměr, nepřistoupí-li k němu další okolnosti, nasvědčující tomu, že by postoj úředních osob mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119). Nejvyšší správní soud tento typ podjatosti spojuje především s řízením, v němž rozhoduje orgán územního samosprávného celku v přenesené

pokračování

působnosti ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, byť uvedl, že stejné systémové riziko existuje i v případě zaměstnanců státu v postavení úředních osob (shora odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [70]). Jedná se však ve všech případech o riziko podjatosti, které je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny, a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby. V případě systémové podjatosti úředních osob územních samosprávných celků jde typicky o situaci, kdy úřední osoby coby zaměstnanci těchto celků rozhodují v přenesené působnosti v řízeních, jejichž předmětem jsou zájmy tohoto celku, a systémové riziko plyne z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky (viz odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [69]). Nejvyšší správní soud v recentní judikatuře výslovně uvedl, že toto riziko nelze aplikovat na oblast samostatné působnosti, neboť v ní je z povahy věci dáno, že územní samosprávný celek rozhoduje „ve své věci“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018-63). Podstatou systémové podjatosti je tak naplnění římskoprávní zásady „nemo iudex in causa sua“, tj. vyloučení právě onoho rizika, že nad zákonnými hledisky rozhodování převáží zaměstnanecká či služební loajalita úřední osoby vůči subjektu, o jehož zájmech je rozhodováno. Smyslem je tedy eliminace toho, aby ve věci, v níž je dán zájem samosprávného územního celku, nerozhodoval jeho zaměstnanec, u něhož je zvýšené riziko vnějších vlivů působících na výsledek řízení. V takových případech je existence systémového rizika podjatosti sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ (odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [63]) a je jisté třeba trvat na tom, aby námitka tohoto typu podjatosti byla řádně procesně vypořádána a její důvody posouzeny k tomu příslušným subjektem, v případě pochybností o nepodjatosti všech osob zařazených do správního orgánu, včetně osoby stojící v jeho čele, nadřízeným správním orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 235/2017 - 29).

[40] Podle Nejvyššího správního soudu však není důvodu pojem systémové podjatosti vztahovat na jakoukoliv situaci, v níž účastník řízení namítá podjatost všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede předmětné řízení, pokud je prima facie zjevné, že obsahem této námítky není právě ono systémové riziko podjatosti. Jak již Nejvyšší správní soud rovněž judikoval, námitku podjatosti je navíc třeba hodnotit nikoliv čistě formálně, ale taktéž materiálně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010 - 385, nebo ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 - 83).

[41] Nejvyšší správní soud je proto názoru, že obsahem posuzované námítky vznesené žalobcem dne 24. 6. 2017 nebyla shora vyložená systémová podjatost všech zaměstnanců stěžovatele, ale žalobce toliko namítal podjatost všech zaměstnanců z důvodu předchozího postupu, resp. vyjádření zaměstnance – JUDr. L. R. - zmocněného k zastupování stěžovatele v předchozím řízení před správním soudem. Toto vyjádření pak nebylo prima facie (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 - 83) způsobilé zpochybnit nepodjatost všech zaměstnanců zařazených do struktury stěžovatele, tj. včetně generálního ředitele stěžovatele Mgr. P. a vedoucího právního odboru Mgr. K. Taková námitka byla prima facie nedůvodná a nebylo proto ani důvodu ji postupovat k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Ostatně osoba zastupující stěžovatele v předchozím řízení před správním soudem byla žalobci známa a nic mu

nebránilo, aby již v doplnění odvolání ze dne 24. 6. 2017 namítl její podjatost pro případ, že by byla osobou pověřenou k rozhodování o jeho odvolání. Podle Nejvyššího správního soudu nebylo tedy důvodu námitku ze dne 24. 6. 2017 hodnotit jako námitku systémové podjatosti všech zaměstnanců Generálního ředitelství cel, o níž by muselo rozhodnout Ministerstvo financí jako jeho nadřízený orgán. Takový postup, navzdory tomu, že námitka podjatosti není na první pohled způsobila zpochybnit nepodjatost rozhodujících osob, by totiž zcela neúčelně oddaloval naplnění hlavního účelu správního řízení, tj. vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů.

[42] Podle Nejvyššího správního soudu je absurdita takového výkladu patrná právě z dalšího postupu Ministerstva financí a stěžovatele po vydání napadeného rozhodnutí, neboť ti následně po dobu více než jednoho roku řetězili rozhodování o podjatosti jednotlivých funkcionářů a zaměstnanců na různých úrovních v hierarchii stěžovatele a procesně rozhodovali o věci, která byla od počátku zcela zjevná, totiž že tvrzený důvod nemůže založit podjatost všech zaměstnanců Generálního ředitelství cel. Nejvyšší správní soud však tento postup uvádí toliko pro ilustraci bezúčelnosti takového postupu, neboť při hodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí nelze k těmto pozdějším rozhodnutím jakkoliv přihlížet.

[43] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup stěžovatele, pokud jde o nakládání s námitkou podjatosti všech jeho zaměstnanců, nepředstavoval procesní vadu, a tudíž tento postup nemohl nikterak ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí ve věci samé. Představený oprávněných úředních osob byl v daný okamžik, tj. dne 13. 7. 2017, oprávněn rozhodnout o námitce jejich podjatosti a v okamžiku rozhodování o věci samé tak neexistovaly jakékoliv relevantní pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících úředních osob.

[44] Pokud jde o druhou krajským soudem identifikovanou procesní vadu spočívající v tom, že námitka podjatosti konkrétních úředních osob uplatněná žalobcem dne 12. 7. 2017 byla imperfektní a stěžovatel jej měl podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění této vady a doplnění o důvody podjatosti, považuje Nejvyšší správní soud tento závěr za nesprávný.

[45] Krajský soud tento závěr podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 - 22, z něhož má plynout povinnost správního orgánu v případě neurčité či jinak vadné námítky podjatosti účastníka vyzvat k jejímu doplnění podle § 37 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud však v odůvodnění tohoto rozsudku uvedl: „V dané věci lze ovšem také zdůraznit, že z námítky podjatosti je seznatelné, čeho se žalobce domáhal, i důvod, ve kterém podjatost všech pracovníků správního orgánu spatřuje. Pokud byla tato formulace pro správní orgán nesrozumitelná, měl skutečně žalobce k upřesnění vyzvat ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Pakliže to neudělal, fakticky tak akceptoval námitku podjatosti v té podobě, v jaké byla vnesena, a podle toho měl také v dané věci postupovat.“ (tj. v tehdejší věci ji postoupit jakožto námitku směřující proti všem zaměstnancům správního orgánu nadřízenému správnímu orgánu). Z tohoto rozsudku tedy neplyne bezpodmínečná povinnost vyzývat účastníka řízení k odstranění „vad“ námítky podjatosti, zejména ne v případě, pokud je námitka toliko tzv. blanketní, tj. explicitně neobsahuje žádné důvody podjatosti. V tehdejší případě šlo naopak o námitku směřující proti všem zaměstnancům správního orgánu, která

pokračování

byla perfektní a bez dalšího projednatelná, přičemž správní orgán namítal, že byla nesrozumitelná, avšak navzdory tomu si ji sám vyhodnotil a rozhodl o ní. Krajský soud a po něm i Nejvyšší správní soud v tehdejší věci proto konstatovaly, že pokud byla jednoznačně formulovaná námitka pro správní orgán nesrozumitelná, měl účastníka řízení vyzvat k jejímu doplnění tak, aby byla pro správní orgán srozumitelná.

[46] Nešlo tedy o nynější situaci, kdy žalobce uplatnil proti dvěma konkrétním úředním osobám námitku bez uvedení jakýchkoliv důvodů podjatosti s tím, že ji doplní k výzvě správního orgánu po té, co se vrátí z dovolené v Grónsku, kde údajně nedisponoval potřebnými podklady k jejímu sepsu (viz obsah námítky ze dne 12. 7. 2017). Nejvyšší správní soud má za to, že trvání na povinnosti správního orgánu vyzvat žalobce k doplnění této „blanketní“ námítky se v takovém případě míjí s podstatou námítky podjatosti. Podle § 14 odst. 2 správního řádu „[ú]častník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.“ Povinností účastníka řízení je tedy sdělit námitku podjatosti bez zbytečného odkladu po té, co se o podjatosti (a jejích důvodech) dozvěděl. Pokud účastník řízení namítá podjatost úřední osoby a je-li tato námitka míněna skutečně vážně, pak musí být účastníkovi řízení důvody podjatosti známe již v okamžiku, kdy takovou námitku činí. Účastník řízení má totiž bez zbytečného odkladu sdělit nejen identitu podjaté úřední osoby, ale přirozeně i důvody, které podle jeho subjektivního názoru k podjatosti vedou, neboť tyto důvody musejí vždy mířit ad personam, ke konkrétní osobě či osobám. Pokud žalobce byl v daném případě schopen z dovolené v Grónsku učinit námitku vůči konkrétním úředním osobám, nebylo sebemenšího důvodu, aby nesdělil důvody, které podle něj k jejich podjatosti vedou. Pokud se domníval, že tyto osoby jsou podjaté, musel již v daný okamžik vědět i o důvodech jejich podjatosti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel neměl povinnost vyčkávat sdělení těchto důvodů, nebo žalobce vyzývat k jejich doplnění, jak mu vytkl krajský soud. Ani v tomto případě proto Nejvyšší správní soud neshledal v postupu stěžovatele vadu, která by byla způsobila zpochybnit usnesení ze dne 13. 7. 2017 o nevykloučení úředních osob, nota bene samotnou zákonnost napadeného rozhodnutí ve věci samé. K okamžiku rozhodování zde neexistovaly relevantní pochybnosti o nepodjatosti úředních osob.

[47] Procesním pochybením zakládajícím nezákonnost napadeného rozhodnutí pak není ani skutečnost, že stěžovatel napadené rozhodnutí vydal před tím, než bylo posouzeno odvolání proti usnesení ze dne 13. 7. 2017 o nevykloučení úředních osob. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu postačovalo, že o námitce podjatosti bylo ke dni rozhodování přijato prvostupňové usnesení o námitce podjatosti (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 - 32, nebo ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 As 77/2014 - 62).

[48] Nejvyšší správní soud výše uvedenými závěry nezpochybňuje právo účastníka řízení vznést námitku podjatosti, neboť to náleží k podstatným zárukám objektivního a nestranného rozhodování jako součástí práva na spravedlivý proces. Účelem námítky podjatosti a jejího posouzení je zajištění práva na nestranné rozhodnutí, které je ústavně zaručeným právem jednotlivce (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jak správně v napadeném rozsudku konstatoval krajský soud. Obecně proto jistě platí, že není-

li včasná a jednoznačně formulovaná námitka podjatosti předložena k rozhodnutí služebně nadřízenému úřední osoby, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s možným dopadem do zákonnosti rozhodnutí o věci samé. Na druhé straně právo zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob není absolutní a podobně jako jiná práva podléhá jistým omezením, pokud jsou přiměřená. S ohledem na to je třeba sledovat i přiměřené naplňování dalších principů a účelů správního řízení, k nimž patří i zásada rychlosti a hospodárnosti či zásada neposkytnutí ochrany zneužití práva či jinak obstrukčnímu jednání. Proto nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 2 (nyní odst. 3) správního řádu. Jak již uvedeno, každou námitku podjatosti vznesenou podle § 14 odst. 2 (resp. odst. 3) správního řádu je třeba vyhodnotit nikoliv pouze formálně, ale i obsahově (rozsudek ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018 - 83). Pokud však správní orgán skutečně vyhodnotí podanou námitku jako prima facie nedůvodnou a ani ji tedy nepředloží k rozhodnutí představenému úřední osoby, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána až v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Účastníkovi řízení totiž přirozeně zůstává zachováno právo námitku podjatosti rozhodujících úředních osob uplatnit i v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí.

[49] Výše uvedené pak platí i při hodnocení, zda nepřihlédnutí ke vznesené námitce podjatosti mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost uvádí, že i kdyby ve shodě s krajským soudem shledal v postupu stěžovatele procesní vady krajským soudem identifikované, nepředstavovaly by takové podstatné porušení ustanovení o řízení, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 - 47, podle něhož dokonce i zjištění, že meritorní rozhodnutí bylo vydáno objektivně vyloučenou osobou, nemusí automaticky (per se) vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, pokud k tomuto zjištění nepřistoupí další okolnosti svědčící o nezákonnosti správního rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s hodnocením krajského soudu, že řízení před stěžovatelem bylo zatíženo výše uvedenými procesními vadami, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud je proto v dalším řízení povinen přezkoumat napadené rozhodnutí ve světle dalších žalobních bodů uplatněných žalobcem, k nimž se Nejvyšší správní soud nemůže vyjadřovat před tím, než je v dalším řízení zhodnotí krajský soud. Krajský soud bude v dalším řízení samostatně a materiálně zkoumat i otázku podjatosti oprávněných úředních osob, neboť Nejvyšším správním soudem učiněný závěr, že procesní postup stěžovatele nepředstavoval vady řízení, které by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, nevylučuje, aby se krajský soud autonomně a věcně v rámci dalšího řízení zabýval žalobním bodem, v němž žalobce namítal, že napadené rozhodnutí bylo vydáno podjatými úředními osobami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33).

pokračování

[51] V novém rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. července 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu