



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Michala Mazance a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: J. N., zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2017, čj. KUZL-18027/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 18. 4. 2018, čj. 72 A 17/2017-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Vsetín ze dne 20. 9. 2016, čj. MUVS 6124/2016/OSA/Vt/24, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku bezpečnosti v dopravě, spočívajícím v tom, že dne 3. 5. 2016 při řízení motorového vozidla držel v ruce telefonní přístroj. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně upravil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, snížil uloženou pokutu z 2 000 Kč na 1 800 Kč a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) nyní napadeným rozsudkem žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl jako nedůvodnou. V

posuzované věci je sporné, zda byl postup žalovaného, který nevyčkal na rozhodnutí o vznesené námitce podjatosti a vydal napadené rozhodnutí, vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Důvod podjatosti byl stěžovatelem spatřován v tom, že zaměstnanci žalovaného měli být finančně motivováni k zamítání odvolání o přestupcích. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. 9 As 121/2014-33, krajský soud uvedl, že usnesení o námitce podjatosti je svojí povahou spíše usnesením deklaratorním. Rušit zákonné a věcně správné rozhodnutí vydané nepodjatou osobou jen proto, že o vůči ní směřující námitce podjatosti nebylo před vydáním rozhodnutí ve věci samé pravomocně rozhodnuto, by bylo formalismem. Otázku podjatosti je třeba posuzovat nikoliv čistě formálně, ale materiálně. Rozhodnutí o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu a správní soud se s namítanou podjatostí vypořádává až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí. Krajský soud považoval vznesenou námitku podjatosti za nekonkrétní, proto neměl co materiálně přezkoumat. Zároveň se ztotožnil i s názorem žalovaného, že šlo ze strany stěžovatele o obstrukční taktiku. Nebyl proto žádný důvod rušit žalobou napadené rozhodnutí. Postup správních orgánů v řízení o námitkách podjatosti neměl žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že po soudu pouze požadoval, aby zrušil rozhodnutí žalovaného a zavázal ho, aby o vznesené námitce podjatosti bylo zákonným způsobem rozhodnuto. Stěžovatel po soudu nepožadoval, aby nahradil diskreci představeného a nadřízeného správního orgánu.

[4] Je nepodstatné, zda je vydané rozhodnutí věcně správné či zákonné, pokud bylo vydáno osobou, o jejíž podjatosti nebylo rozhodnuto.

[5] Soud uvedl, že vznesená námitka podjatosti není námitka podjatosti. Stěžovatel však zcela jasně uvedl, že se o námitku podjatosti jedná. Soud nijak neodůvodnil závěr, že se jednalo o obstrukční taktiku stěžovatele.

[6] Pokud soud dospěl k závěru, že úřední osoba nebyla podjatá, byl tímto postupem stěžovatel zkrácen na právu dvojinstančního posouzení námitky podjatosti ve správním řízení. Stěžovatel zároveň k podpoření svých tvrzení navrhl řadu důkazů, které nebyly provedeny.

[7] Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 16. 10. 2017, čj. 7 As 281/2016-26, a ze dne 30. 11. 2017, čj. 4 As 205/2017-21), ze které vyvodil, že nevyřízení námitky podjatosti zakládá vadu řízení, které mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Ze správního a soudního spisu zjistil soud následující skutečnosti podstatné pro

pokračování

posouzení kasační stížnosti. Stěžovatel v řízení vedeném správním orgánem I. stupně vznesl námitku podjatosti vůči všem jeho zaměstnancům, a to z toho důvodu, že uložené pokuty za přestupky jsou příjmem dané obce. O této námitce následně žalovaný rozhodl tak, že oprávněné úřední osoby nejsou podjaté. Svědci (zasahující policisté) na ústním jednání vypověděli, že stěžovatel uvedl, že je „pojištěný proti pokutám“, proto odmítl podepsat záznam o oznámení přestupku. V rámci odvolacího řízení poté, co bylo stěžovateli sděleno jméno oprávněné úřední osoby, podal stěžovatel námitku podjatosti proti této osobě a hejtmanovi Zlínského kraje. Tuto námitku podjatosti odůvodnil tak, že „se z důvěryhodného zdroje dozvěděl, že úředníci Krajského úřadu Zlínského kraje jsou finančně motivováni k tomu, aby zamítali odvolání podaná proti rozhodnutím o vině z přestupků a správních deliktů“. Žalovaný předložil danou námitku podjatosti Ministerstvu dopravy k rozhodnutí dne 28. 2. 2017 a následně dne 9. 3. 2017 vydal napadené rozhodnutí. Ministerstvo dopravy k předložené námitce podjatosti sdělením ze dne 22. 8. 2017 uvedlo, že vznesené důvody podjatosti jsou neurčité, obstrukčního charakteru a zároveň námitka nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu; proto o ní nerozhodoval usnesením.

[10] Dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 10. 2018 (dále jen „spr. ř.“), platí, že *[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední 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 nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.* Odst. 2 stejného ustanovení stanoví, že *[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. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).*

[11] Nejvyšší správní soud se výkladem námitky podjatosti zabýval mnohokrát. V rozsudku ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34, uvedl, že „*[ú]čelem námitky 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.*

[12] Námitku podjatosti je třeba zároveň posuzovat nikoliv čistě formálně, ale taktéž materiálně. Např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, čj. 7 As 72/2010-385, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nevypořádání námitky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vznesena nekonkrétní všeobecná námitka

podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem. Taková námitka je totiž na první pohled nedůvodná.

[13] Soud je příslušný posoudit námitku podjatosti. Rozhodnutí o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému soudnímu přezkumu a správní soud se s namítanou podjatostí vypořádává až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 121/2014-33). Obdobně v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, čj. 2 As 322/2016-39, kasační soud uvedl, že *„[n]ejpozději z předmětného rozhodnutí se stěžovatelka jméno oprávněné úřední osoby dozvěděla, a mohla námitku podjatosti vůči této osobě následně uplatnit v žalobě; pokud by taková námitka byla důvodná, bylo by nepochybně třeba rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit.“*

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 As 75/2018-83, dovedl, že postup předpokládaný v § 14 odst. 2 spr. ř. musí být vyvolán v případě, že vznesená námitka podjatosti, splňuje následující podmínky. Z její formulace vyplývá, že se jedná o námitku podjatosti úředních osob či osoby, je alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nejsou zjevně nesrozumitelné či nesmyslné. Jako příklad námitky, jež nevyvolá postup předpokládaný v § 14 odst. 2 spr. ř., uvedl výše zmíněnou situaci (bod [12] tohoto rozsudku), ve které byla námitka podjatosti na první pohled nedůvodná.

[15] V případě, že správní orgán nepovažuje odůvodněnou námitku podjatosti za zjevně nesrozumitelnou či nesmyslnou, je povinen postupovat dle § 14 odst. 2 spr. ř. a vyčkat na rozhodnutí představeného o ní. Pokud tímto vymezeným způsobem nejedná (např. pokud námitku podjatosti předá k rozhodnutí představenému, avšak nevyčká na jeho rozhodnutí), je to vada řízení. Tato vada však může mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze tehdy, pokud daná námitka měla skutečně vyvolat postup dle § 14 odst. 2 spr. ř. (tedy byla formulována jako námitka podjatosti úředních osob, byla alespoň rámcově odůvodněná a její důvody nebyly zjevně nesrozumitelné či nesmyslné) bez ohledu na to, jak o ní uvažoval správní orgán. Závěr o důvodnosti, srozumitelnosti či smysluplnosti je oprávněn učinit i soud při přezkumu konečného správního rozhodnutí.

[16] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud byl za vymezených podmínek oprávněn posoudit vznesenou námitku podjatosti, aniž byl předtím dodržen postup podle § 14 odst. 2 spr. ř. Pokud dospěl k závěru, že námitka podjatosti neměla racionální základ a byla obstrukčního charakteru, postupoval správně, když danou žalobu zamítl, a to i přes tu skutečnost, že o vznesené námitce podjatosti nebylo rozhodnuto.

[17] Kasační soud zároveň souhlasí s jeho posouzením. Stěžovatel ve vznesené námitce podjatosti pouze uvedl, že mu je známo z důvěryhodných zdrojů, že pracovníci žalovaného jsou motivováni k zamítání odvolání proti rozhodnutím, jimiž byli účastníci uznáni vinnými ze spáchání přestupků. Neuvedl však, jakým způsobem tuto informaci obdržel, tudíž jeho informace působila nevěrohodně. Nevěrohodná byla navíc i z toho důvodu, že velmi obdobně postupoval již v řízení před správním orgánem I. stupně. Své tvrzení nijak nedoplnil ani v podané žalobě. Námitka podjatosti tak zůstala v rovině nepotvrzených fabulací. Tomuto závěru rovněž přispěla i již obecně známa skutečnost, že strategií osob, jež jsou ochotny uzavřít tzv. *„pojištění proti pokutám“*, ve správních řízeních jsou velice

pokračování

často pouze obstrukční taktiky, zneužívání právních institutů a nikoliv reálné domáhání se svých zákonných práv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, čj. 4 As 199/2017-30).

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 As 55/2012-32, v bodě 18, se již vyjádřil k námitce podjatosti z důvodu finanční motivace, a to tak, že ji označil za absurdní.

[19] V posuzované věci žalovaný předložil námitku podjatosti svému představenému k rozhodnutí. V takovém případě měl vyčkat na jeho rozhodnutí. Nicméně vzhledem k tomu, že tato námitka byla nesmyslná, však nebylo třeba ji ani předávat k rozhodnutí nadřízenému a žalovaný tak postupoval nadbytečně. Tím, že tedy nevyčkal na rozhodnutí nadřízeného, se sice dopustil vady řízení, ta ale neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

[20] Námitka stěžovatele, dle které po soudu požadoval pouze, aby zavázal žalovaného k rozhodnutí o námitce podjatosti a nenahrazoval diskreci správního orgánu, je nedůvodná. K tomu, aby soud mohl zrušit rozhodnutí žalovaného a zavázal ho k vyřízení vznesené námítky, musel nejprve námitku podjatosti přezkoumat z toho pohledu, zda byla vůbec způsobilá vyvolat postup dle § 14 odst. 2 spr. ř. Pokud dospěl k závěru, že tento postup vyvolat nemohla, rozhodl o podané žalobě správně, pokud ji zamítl.

[21] Stěžovatelem namítané závěry rozsudků, ze kterých dovozoval, že je vadou řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, pokud správní orgán nevyčká na rozhodnutí o námitce podjatosti, se na nyní posuzovanou věc neaplikují. V obou uvedených rozsudcích totiž vznesená námitka podjatosti byla buď přímo důvodná (ve věci sp. zn. 7 As 281/2016 rozhodovala o odvolání stejná úřední osoba, která vydala rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, což je v rozporu s § 14 odst. 5 spr. ř.), či alespoň řádně odůvodněná, nikoliv nesmyslná (ve věci sp. zn. 4 As 205/2017 měla o odvolání rozhodovat osoba, jež se osobně občansky angažovala ve věci prověřování spolupráce žalobce s bývalou StB).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 10. června 2020

Petr Mikeš
předseda senátu