



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Straky, soudkyně Johany Jandusové a soudce Karla Ulíka ve věci

žalobkyň:

a) Ing. K. B.

bytem X

zastoupené advokátkou Mgr. Michaelou Kočíkovou
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha

b) A. G.

bytem X

zastoupené advokátem JUDr. Michalem Božkem
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
sídlem Zborovská 11, Praha

za účasti:

1. město Černošice

sídlem Karlštejská 259, Černošice,

zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.,
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha

2. CETIN a.s.

sídlem Českomoravská 2510/19, Praha

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2025, č. j. 055245/2025/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2025, č. j. 055245/2025/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 25. 7. 2024, č. j. MUCE 162505/2024 OSU, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 7. 9. 2024, č. j. MUCE 188634/2024 OSU, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení 24 743,7 Kč k rukám její zástupkyně Mgr. Michaely Kočíkové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení 25 743,7 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Božka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda došlo k překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti za situace, kdy o žádosti města o povolení stavebního záměru rozhodoval jeho vlastní městský úřad, jehož úřední osoby jsou v zaměstnaneckém poměru k žadateli.

Shrnutí průběhu správního řízení

2. Městský úřad Černošice, odbor stavebního úřadu (dále „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 25. 7. 2024 č. j. MUCE 162505/2024 OSU, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 7. 9. 2024, č. j. MUCE 188634/2024 OSU (dále „prvostupňové rozhodnutí“), udělil osobě zúčastněné na řízení 1) (dále též „stavebník“ či „město“)
 - povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, a to ořešáku královského o obvodu 86 cm, borovice lesní o obvodu 109 cm a lípy srdčité o obvodu 117 cm, měřeném ve výšce 130 cm nad zemí a souvislého porostu dřevin o rozloze 58 m² na pozemku parc. č. X1 v k. ú. X, a současně s tím uložil povinnost náhradní výsadby pěti líp srdčitých,
 - společné povolení na stavbu nazvanou „*Viladům pro učitele*“ na pozemcích parc. č. X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10 a X11 v k. ú. X(dále souhrnně „záměr“).
3. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobkyň zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
4. Proti napadenému rozhodnutí podala každá z žalobkyň samostatnou žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). S ohledem na skutečnost, že obě žaloby směřují proti témuž rozhodnutí a jsou obsahově téměř totožné, je soud usnesením ze dne 8. 7. 2025, č. j. 51 A 43/2025-44, spojil ke společnému projednání ve smyslu § 39 odst. 1 s. ř. s.

II. Shrnutí obsahu žalob

Námítky porušení ustanovení o vedení řízení

5. Žalobkyně shodně namítají, že nebyly vyzvány k odstranění vad svých blanketních odvolání.

6. Žalobkyně dále namítají, že je stavební úřad nepoučil o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Sice je seznámil s podklady 23. 5. 2024, dne 10. 7. 2024 ale obdržel další podklady v podobě rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2024 a ze dne 27. 6. 2024 a dále obdržel dne 15. 7. 2024 oznámení o nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2024. S těmi žalobkyně však seznámeny nebyly.
7. Žalobkyně rovněž namítají, že stavební úřad porušil § 14 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), když poté, co od nich obou obdržel námitku podjatosti, neprovedl jen ty úkony, které nesnesly odkladu. Námitku obdržel 18. 3. 2024. Ústní jednání se 19. 3. 2024 nemělo konat, protože žalovaný rozhodl o námitce raž 5. 4. 2024. Žalovaný podstatu uplatněné námítky nepochopil a vypořádal se s ní nepřezkoumatelně. Pochybil též v tom, že v odůvodnění odkázal na prvostupňové rozhodnutí, které se s některými námitkami žalobkyň vůbec nevypořádalo.

Námitka systémové podjatosti

8. Žalobkyně mají za to, že u všech pracovníků stavebního úřadu existuje riziko systémové podjatosti. Úřední osoby stavebního úřadu totiž rozhodovaly o žádosti města, jehož jsou součástí. Vedení města má přitom zájem na výsledku řízení. Z jeho strany je záměr prezentován jako ubytovací zařízení pro učitele s cílem zvýšit atraktivitu základní školy ve městě a stabilizovat učitelský sbor, současně s tím je opakovaně zdůrazňován přínos záměru pro chod školy, tedy i města, pro kvalitu městem poskytovaných služeb, a tedy pro kvalitu občanů a jejich spokojenost coby voličů v příštích komunálních volbách.
9. Žalobkyně připomínají, že vlastníci dotčených pozemků marně žádali o analýzu potřebnosti nových učitelů nebo o analýzu toho, že záměr naláká nové pedagogy. Proto je třeba se domnívat, že vedení města tlačí na realizaci záměru bez ohledu na objektivní okolnosti a bez připuštění reálné diskuse. Město zcela nekonceptně přijalo změnu č. 6A územního plánu. Jeho vedoucí zaměstnanci, včetně starosty, dlouhodobě záměr zastávají. Proto musí být úřední osoby, které jsou jim podřízeny, pod tlakem rozhodnout ve prospěch záměru. Navíc i zaměstnanci stavebního úřadu mají v základní škole své děti, případně je tam mají jejich příbuzní, proto dle žalobkyně mohou mít i osobní zájem na realizaci záměru.

Ostatní námitky

10. Žalobkyně jsou přesvědčeny, že realizací záměru dojde k zásadnímu navýšení hluku, zvýšení hustoty dopravy, ke zhoršení rozhledových poměrů, bezpečnosti dopravy (zvýšení rizika dopravních nehod), čistoty ovzduší a mikroklimatu. Dojde i ke snížení oslunění a hodnoty okolních pozemků. To povede ke zhoršení kvality bydlení v lokalitě nad míru přiměřenou místním poměrům. Záměr se vymyká místním poměrům rozměrově i způsobem využití. Byť je záměr v souladu se změnou č. 6A územního plánu, narušuje charakter území a charakter okolní zástavby. Projektová dokumentace obsahuje vady. Mimo jiné neposuzuje vliv záměru na zastínění budov na sousedních pozemcích a proslunění navrhovaných bytů. Absentuje vyhodnocení vlivu hluku z dopravy, posouzení znečištění ovzduší, zejména vliv dopravy a stacionárních plynových kotlů.
11. Žalobkyně dále namítají nezákonnost závazného stanoviska Městského úřadu Černošice jako orgánu územního plánování ze dne 27. 11. 2023. Orgán územního plánování nedostatečně posoudil záměr optikou územně plánovací dokumentace. Záměr a jeho účel jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Záměr je v lokalitě cizorodý, nebere ohled na stávající charakter, hodnoty území nebo využitelnost navazujícího území. Požadavek

územního plánu na zachování charakteru území porušuje změna č. 6A územního plánu a umístění záměru. Účel záměru neodpovídá funkčnímu využití ploch občanské vybavenosti. Jedná se o stavbu pro bydlení, která není dle územního plánu přípustná, nikoli o tvrzenou stavbu pro ubytování, která přípustná je. Rozporem v účelu užívání stavby se správní orgány nezabývaly.

II. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný s žalobami nesouhlasil a navrhl jejich zamítnutí. V obou svých vyjádřeních k žalobám uvedl, že odvolání žalobkyň nebyla blanketní. Obě odvolání obsahovala rozsah a důvody podání. Navíc žalobkyně měly možnost odvolání doplnit na základě výzvy k podaným odvoláním. Žalobní námitky jsou převážně totožné s odvolacími důvody. Žalovaný v odvolacím řízení od nadřízeného orgánu územního plánování obstaral potvrzení závazného stanoviska.

III. Vyjádření stavebníka

13. Stavebník s žalobami nesouhlasí a navrhuje jejich zamítnutí.
14. Předně zdůrazňuje, že záměr je v souladu s územním plánem. Jedná se o stavbu pro dočasné a přechodné ubytování, která má představovat „startovní“ bydlení pro nové pedagogické pracovníky, s jejichž nedostatkem se město dlouhodobě potýká. Nemá se jednat o stavbu hotelu či penzionu, ani o stavbu k trvalému bydlení.
15. Dle stavebníka nebyla žalobkyně a) oprávněna namítat údajný zásah do veřejných subjektivních práv jiných účastníků řízení, kteří nepodali proti společnému povolení ani žalobu. Své odvolání navíc žalobkyně a) v plném rozsahu doplnila a s jejími odvolacími námitkami se žalovaný řádně vypořádal. Žalobkyně b) nebyla krácena na svých veřejných subjektivních právech tím, že nebyla vyzvána k doplnění blanketního odvolání, neboť sama byla nečinná. Žalobkyním rovněž nebylo upřeno právo se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí.
16. Stavebník rovněž nesouhlasí s žalobkyněmi namítanou systémovou podjatostí. Úřední osoby nejsou automaticky podjaté jen proto, že mají služební nebo pracovněprávní poměr k územnímu samosprávnému celku. V této souvislosti stavebník poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), jež dovodila, že vydání meritorního rozhodnutí objektivně podjatou osobou nemusí bez dalšího zakládat jeho nezákonnost, ledaže by k tomu přistoupily ještě jiné relevantní okolnosti. Stavebník rovněž nesouhlasí s tím, že by samotné vznesení námítky podjatosti bránilo možnosti konat ústní jednání či vyvolalo nutnost přerušování řízení.
17. Žalobní námitka týkající se zhoršení kvality ovzduší je nedůvodná, protože nijak nekonkretizuje, v čem spočívá zásah do práv žalobkyň. Námitka týkající se světelně technických podmínek záměru rovněž není důvodná, neboť tuto námitku dostatečně vypořádal stavební úřad v rámci společného povolení. K námitce zhoršení bezpečnosti lokality dopravním řešením záměru stavebník uvádí, že je námitka spíše povahou *actio popularis*. Výstavbou záměru nedojde k výraznému zhoršení kvality ovzduší, protože navržené parkoviště nepředpokládá vysoký stupeň zatížení. Umístění záměru nezhorší mikroklima v oblasti, když podíl zeleně požadavek územního plánu splňuje. Okolí nebude obtěžováno nadměrným hlukem stacionárních zdrojů.

IV. Jednání

18. Účastníci i stavebník při ústním jednání kladli důraz především na věcnou stránku záměru a jeho vliv na okolí. K soudem předestřené otázce rizika systémové podjatosti žalovaný a stavebník namítali, že určitá míra zájmu je u každého záměru realizovaného obcí, nicméně v daném případě nebylo prokázáno, že by konkrétní úřední osoba byla nějakým způsobem ovlivňována. Navíc ve věci rozhodoval i žalovaný jako nadřízený orgán.
19. Soud při jednání doplnil dokazování:
- Náhledem webových stránek města Černošice: <https://www.mestocernosice.cz/samosprava/projekty-investice-a-dotace/projekty-v-priprave/viladum-pro-ucitele/> [cit. 28. 8. 2025])
 - Snímkem obrazovky těchto webových stránek k datu 14. 8. 2025 na č. l. 89 soudního spisu
 - Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2024, č. j. 37 A 43/2024-49,
 - E-mailovou komunikací mezi I. L. a F. K.

V. Posouzení věci soudem

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s).
21. Žaloba je důvodná.

Obecně k přezkumu námitky systémové podjatosti

22. Žalobkyně namítaly, že všichni pracovníci stavebního úřadu (Městského úřadu Černošice) jsou systémově podjatí.
23. Jak plyne z obsahu správního spisu, o žalobkyněmi uplatněné námitce podjatosti rozhodl tajemník Městského úřadu Černošice usnesením ze dne 15. 4. 2024, č. j. MUCE 76452/2024 OVM. Odvolání žalobkyň proti tomuto usnesení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2024, č. j. 081004/2024/KUSK [v případě žalobkyně a)] a rozhodnutím ze dne 25. 6. 2024, č. j. 081004/2024/KUSK [v případě žalobkyně b)], v obou případech pro opožděnost.
24. Skutečnost, že odvolání žalobkyň byla zamítnuta pro opožděnost, nicméně nemá vliv na možnost uplatnit námitku systémové podjatosti v tomto řízení před soudem. Opožděnost odvolání totiž nemá vliv na to, zda je u úředních osob riziko systémové podjatosti skutečně dáno. Jak vyložila judikatura (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33, odst. 40, a tam citovanou publikaci Vedral, J. Správní řád. komentář, Praha, BOVA POLYGON 2012, str. 182), podjatost je stav, který nastává ze zákona, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady. Deklaratorní rozhodnutí správního orgánu o námitce nečiní z fakticky nepodjaté osoby osobu podjatou a naopak. Vadou řízení s vlivem na zákonnost je vydání meritorního rozhodnutí podjatou úřední osobou, nikoliv to, jak se s namítanou podjatostí vypořádal správní orgán. Na možnost soudu přezkoumat podjatost úředních osob by dokonce nemělo vliv ani to, že by nadřízený správní orgán vůbec nerozhodl o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti (viz opět rozsudek NSS č. j. 9 As 121/2014-33, odst. 41 až 42). Takové usnesení ostatně ani není samostatně soudně

přezkoumatelné [srov. § 70 písm. c) s. ř. s. ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011-135, nebo ze dne 11. 10. 007, č. j. 4 As 46/2007-75), a stejně tak není ani soudně přezkoumatelné rozhodnutí o odvolání o něm (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020-38), a to právě proto, že přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti je koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.

25. Lze tedy shrnout, že řádné nevyčerpání opravných prostředků proti zamítavému usnesení tajemníka Městského úřadu Černošice nepředstavuje překážku k tomu, aby soud mohl věcně posoudit žalobní námitky v nyní posuzované věci brojící proti systémové podjatosti.
26. Před vlastním zhodnocením těchto námitek považuje soud za vhodné shrnout právní úpravu a judikaturu týkající se institutu tzv. systémové podjatosti:
27. Podle § 14 odst. 1 správního řádu *„každá 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.“*
28. Podle § 14 odst. 2 správního řádu *„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.“*
29. NSS ve své judikatuře konzistentně uvádí, že tzv. systémové riziko podjatosti existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. To je důsledkem 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.
30. Touto otázkou se velmi podrobně zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, ve věci *Pražský okruh* (dále jen „usnesení RS NSS *Pražský okruh*“). Vyložil, že systémová podjatost úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru vůči samosprávnému celku, ale až v případě *překročení tzv. nadkritické míry systémového rizika*. Zaměstnanecký či obdobný poměr je nicméně signálem ke zvýšené opatrnosti, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika. Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku *„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 příslušného pracovníka správního orgánu (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 počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.“* (zvýrazněno soudem). Za určitých okolností uvedenou skutečností může být jen *„samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy“*. Bez dalšího jimi budou *„podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování“*.

příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu“ (odst. 55 usnesení RS NSS Pražský okruh).

31. K pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (usnesení RS NSS *Pražský okruh* odst. 63; srov. též rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 190/2015-80, odst. 46). Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k tomu, pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon totiž nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu, ale postačuje, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, č. 4660/2025 Sb. NSS, odst. 49, či nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, odst. 39). Tyto podmínky se nezměnily ani po novelizaci § 14 správního řádu zákonem č. 176/2018 Sb. (resp. po vložení stávajícího odstavce 2), který pouze posiluje důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, odst. 57)
32. Posouzení, zda pochybnosti zakládají překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti, závisí na skutkových okolnostech případu. Za překročení této nadkritické míry byla v judikatuře shledána například existence smlouvy o spolupráci mezi obcí a investorem, přičemž důvod vyloučení spočíval v silném ekonomickém zájmu celku na výsledku řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014-66 a ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80).
33. Nadkritická míra naopak není překročena jen na základě samotné skutečnosti, že se k záměru vyjadřují osoby z regionální i vrcholné politiky a téměř je medializováno (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023-46, odst. 31, a ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018-55, odst. 3 a 40). Systémové riziko podjatosti nezaložilo ani to, že obec o svém stavebním záměru v podobě dětského hřiště informovala ve svém periodiku a že na tuto stavbu obdržela dotaci, kterou by v případě pozdního uskutečnění musela vrátit (rozsudek NSS ze 6. 2. 2019, č. j. 9 As 453/2017-57).
34. Politický význam či kontroverznost určité stavby v souvislosti, s níž se dané správní řízení vede, je nicméně signálem ke zvýšené opatrnosti (rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-99, bod 44). V již odkazovaném RS NSS *Pražský okruh* rovněž nebylo shledáno překročení tzv. nadkritické míry systémového rizika podjatosti, ovšem v kontextu toho, že předmětem přezkumu bylo pouze povolení ke kácení dřevin, nikoliv vlastní stavba městského okruhu. NSS nicméně výslovně připustil, že v jiném řízení, které by bylo více provázáno s uskutečněním vlastní stavby městského okruhu (např. řízení o umístění stavby), by byla nadkritická míra překročena, neboť se jednalo o „*velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů (ať již ohledně toho, v jaké podobě má být uskutečněna, nebo dokonce zda je výstavba městského okruhu, či některých jeho částí, vůbec zapotřebí)*“ (odst. 31 a 32 usnesení RS NSS *Pražský okruh*).
35. Při zkoumání podjatosti je nutno vycházet nikoliv ze subjektivního přesvědčení účastníků řízení či rozhodující osoby o její podjatosti či naopak nestrannosti, nýbrž z existence objektivních okolností, které jsou způsobilé vyvolat oprávněné pochybnosti o nezaujatosti této osoby v konkrétním případě. Současně nejde pouze o to, jak se tyto okolnosti jeví účastníkům řízení nebo rozhodující osobě. Podstatné je také objektivní *zdání nestrannosti*,

tj. to, jak by se nestranné rozhodováníjevilo nezaujatému vnějšímu pozorovateli (viz rozsudek NSS z 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93, odst. 26, a tam citovanou judikaturu).

36. Otázkou systémové podjatosti a podmínkami jejího naplnění se zevrubně zabýval nedávný rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93, č. 4669/2025 Sb. NSS, *Šantovka Tower* (dále jen „rozsudek NSS *Šantovka Tower*“), jehož závěry považuje zdejší soud pro nyní posuzovanou věc za stěžejní.
37. Rozsudek NSS *Šantovka Tower* mj. zdůraznil, že „[p]ři zkoumání podjatosti je nutno vycházet **nikoliv ze subjektivního přesvědčení účastníků řízení či rozhodující osoby o její podjatosti či naopak nestrannosti, nýbrž z existence objektivních okolností, které jsou způsobilé vyvolat oprávněné pochybnosti o nezaujatosti této osoby v konkrétním případě.** Současně však nejde pouze o to, jak se tyto okolnosti jeví účastníkům řízení nebo rozhodující osobě. Podstatné je také objektivní „zdání nestrannosti“, tj. to, jak by se nestranné rozhodováníjevilo nezaujatému vnějšímu pozorovateli. Taková úvaha pak musí vycházet z hmotněprávního rozboru skutečností, které k pochybnostem o nestrannosti rozhodující osoby vedly“ (odst. 26 citovaného rozsudku). Současně shrnul závěry dosavadní judikatury k otázce systémové podjatosti, přičemž zdůraznil, že „[p]ro existenci systémového rizika podjatosti postačí, pokud jsou rozhodující úředníci v pracovněprávním poměru k územnímu samosprávnému celku, a rozhodují o věci, která se tohoto celku přímo nebo nepřímo týká (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010–119, bod 62). (...) Mezi samosprávnými orgány obce či kraje (zaměstnavatelem) a úředníky těchto územních samosprávných celků (zaměstnanci) existuje vztah ekonomické závislosti. Je tomu tak proto, že zaměstnavatel má vůči zaměstnanci značné organizační a personální pravomoci (rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru, o jeho finančních i nefinančních benefitech) a účinnému tlaku jej lze vystavit také drobnými opatřeními a každodenní praxí. Naproti tomu zaměstnanci **pracovněprávní vztah nedává skutečně účinné záruky nestrannosti, a natož pak nezávislosti** (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010–119, body 37, 47 a 51; a dále například rozsudek NSS, č. j. 6 As 366/2023 - 46, bod 29) (...) Systémové riziko podjatosti ovšem samo o sobě představuje pouze potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování, neboť ne vždy se toto nebezpečí musí projevit. **K naplnění tzv. nadkritické míry systémového rizika je potřeba, aby k systémovému riziku podjatosti přistoupila další podezření** (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010, bod 62; rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 As 160/2023 - 82, bod 93)“ (podle odst. 40-44 citovaného rozsudku).
38. Existenci relevantních podezření dovodil NSS ve věci *Šantovka Tower* věc na základě těchto skutečností:
 - město jakožto stavebník mělo uzavřenou smlouvu o spolupráci s investorem, na základě které bylo velmi široce zavázáno k povinnosti nahradit škodu – a to např. i v rozsahu nákladů či ušlého zisku investora – pro případ neuskutečnění záměru, což se následně projevilo na způsobu hlasování zastupitelstva o námitkách proti návrhu změny územního plánu, které proběhlo tajným hlasováním a bez přijetí usnesení o těchto námitkách, neboť sami zastupitelé si nebyli jisti rozsahem smluvní odpovědnosti a z toho plynoucích rizik v podobě odpovědnosti města za škodu, což ukazovalo na silný ekonomický zájem města na výsledku řízení (srov. odst. 45–65 citovaného rozsudku);
 - tamní záměr byl rozsáhlou stavbou v centru města, vizuálně i výškově konkurující jiným stavbám v okolí (srov. odst. 66 citovaného rozsudku)

- tamní záměr byl zčásti medializován, vyjadřovaly se k němu osoby z řad politické reprezentace i odborná veřejnost, což naznačovalo určitou kontroverznost (srov. odst. 67 citovaného rozsudku).

Souhrn těchto okolností – tedy silný ekonomický zájem na výsledku řízení o umístění stavby, rozsáhlost záměru a jeho kontroverznost – shledal NSS jako důvod pro překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti, a proto dospěl k závěru, že ve věci rozhodovaly úřední osoby, které měly být podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučeny ze všech úkonů v řízení.

39. V souvislosti s tím NSS rovněž zdůraznil, že riziko systémové podjatosti je důsledkem modelu založeného na souběžném výkonu samostatné a přenesené působnosti, v němž nikdy nelze zcela oddělit politická a zákonná hlediska při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti, a proto je třeba v pochybnostech dát přednost vyloučení úředních osob. NSS rovněž připomněl, že rizika systémové podjatosti plynoucích ze stávajícího modelu veřejné správy si byl vědom i zákonodárce při přijímání zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, přestože jeho výsledná podoba stávající model nakonec zachovala (srov. odst. 70–71 rozsudku NSS *Šantovka Tower*).
40. Ze závěrů výše odkazované judikatury vycházel soud i ve vztahu k nyní posuzované věci.

V projednávané věci je dána nadkritická míra rizika systémové podjatosti

41. Soud předesílá, že v nyní posuzované věci shledává otázku překročení nadkritické míry systémové podjatosti za hraniční a nepovažuje ji za tak jednoznačnou jako ve věci řešené v rozsudku NSS *Šantovka Tower*, z jehož nosných závěrů jinak vychází. Přesto i v nyní posuzované věci shledává existenci pochybností v míře, která onu nadkritickou hranici již překračuje.
42. Předně je naplněna již základní premisa, že v dané věci rozhodovali úředníci jakožto zaměstnanci územního samosprávného celku o věci, v níž mohly být zájmy tohoto celku přímo dotčeny.
43. Stavebníkem je město Černošice. O jeho žádosti rozhodoval stavební úřad zařazený do struktury Městského úřadu Černošice, který je orgánem [srov. § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] města Černošice, které je ale zároveň stavebníkem. Úředníci Městského úřadu Černošice jsou přitom v zaměstnaneckém poměru vůči městu Černošice (srov. § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů), jehož tajemník plní vůči jednotlivým zaměstnancům města zařazeným do městského úřadu funkci zaměstnavatele [§ 110 odst. 4 písm. c) obecního zřízení]. To znamená, že úřední osoby činné v rámci stavebního úřadu – a stejně tak i některých dotčených orgánů (např. orgánu územního plánování či ochrany ovzduší) – jsou zároveň i zaměstnanci stavebníka, který má **objektivně** možnost své zaměstnance prostřednictvím tajemníka úkolovat.
44. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že není rozhodující, zda reálně došlo či nedošlo k nějakému druhu „politického nátlaku“ na konkrétní úřední osobu. Podstatné je, že zde existuje pracovněprávní vztah mezi stavebníkem a úřední osobou, který sám o sobě sice nemusí být nutně znakem podjatosti, zároveň však neposkytuje skutečně účinné záruky nestrannosti, tím méně nezávislosti (srov. rozsudek NSS *Šantovka Tower* odst. 41, nebo usnesení RS NSS *Pražský okruh* odst. 47–51, či rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023-46, odst. 29). V nyní posuzované věci proto personální propojenost mezi správním

orgánem (stavebním úřadem) a jedním z účastníků (stavebníkem) představuje prvotní indicii o riziku systémové podjatosti, a tedy signál ke zvýšené pozornosti.

45. Aby zároveň došlo k překročení oné kritické hranice, je podstatné, zda se k riziku plynoucímu ze zaměstnaneckého poměru úředních osob vůči stavebníkovi přidružují i nějaké další relevantní okolnosti, které toto riziko prohlubují.
46. Takové relevantní okolnosti soud v projednávané věci nalézá.
47. První okolností je samotný charakter záměru *Viladům pro učitele*. Jde o záměr zabírající plochu o celkové výměře 1145 m², přičemž v rozsahu zastavěné plochy o výměře 392 m² zahrnuje stavbu se třemi nadzemními podlažími. Tato stavba je současně situována do obytné zástavby města Černošice tvořené převážně rodinnými domy. V poměru k měřítku města Černošice se tedy jedná o záměr spíše rozsáhlejší a nikoliv zcela běžný. Právě poměr k měřítku města coby znak rozsáhlosti záměru byl ve zmiňovaném NSS *Šantovka Tower* (srov. jeho odst. 66) považován za jeden z faktorů přispívajících ke zvýšení rizika systémové podjatosti. Soud si je samozřejmě vědom, že čistě ze stavebně-technického hlediska byl záměr *Šantovka Tower* výrazně rozsáhlejší a ambicióznější než nyní posuzovaný záměr *Vila dům pro učitele*. Na druhou stranu je třeba zohlednit, že záměr *Šantovka Tower* byl situován do centra Olomouce, tedy do krajského města s počtem obyvatel přes 100 tisíc, a právě v poměru k jeho měřítku byl vyhodnocen jako rozsáhlý, vizuálně i výškově konkurující jiným stavbám v centru. Stavebně-technicky mnohem menší záměr *Vila dům pro učitele* je v měřítku města Černošice s necelými 8 tisíci obyvateli nicméně nutno považovat rovněž za rozsáhlý, neboť v dané lokalitě rovněž vizuálně i výškově konkuruje jiným stavbám.
48. Právě rozsáhlost záměru vzhledem k místním poměrům představuje jedno z relevantních kritérií svědčících o zvýšeném systémovém riziku podjatosti v této věci.
49. Druhou okolností je silný zájem ekonomický, resp. politicko-ekonomický.
50. Jak uvádí sám stavebník ve svých vyjádřeních (viz vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 17. 6. 2025 či vyjádření k žalobě ze dne 25. 7. 2025), k realizaci záměru přistoupil s cílem zajistit ubytování novým pedagogům, které potřebuje pro zajištění provozu svých školských zařízení jako jejich zřizovatel ve smyslu § 84 odst. 2 písm. d) obecního zřízení. Sám totiž nedisponuje žádnými nemovitostmi, ve kterých by jim mohl ubytování nabídnout. Kvůli záměru nechal vypracovat prověřovací objemovou studii, architektonickou studii a projektovou dokumentaci. Na projekční práce vynaložil 1 890 172,46 Kč, přičemž v aktuálním rozpočtu počítá s investičními výdaji do 2 124 190,89 Kč.
51. V podobném duchu stavebník informoval i širší veřejnost. Jak soud zjistil z doplněného dokazování, stavebník na svých webových stránkách www.mestocernosice.cz (konkrétně v sekci *samospráva/projekty, investice a dotace/projekty v přípravě/viladům pro učitele*, přímý odkaz: <https://www.mestocernosice.cz/samosprava/projekty-investice-a-dotace/projekty-v-priprave/viladum-pro-ucitele/> [cit. 14. 8. 2025 a 28. 8. 2025]) zveřejnil informaci jednak o technické a vizuální podobě záměru, ale rovněž se zmiňuje o předpokládaných nákladech, které činí 55 milionů Kč s tím, že město zatím nenalezlo dotaci k podpoře projektu, proto se na něm zatím musí podílet plnou cenou.
52. Soud konstatuje, že očekávaná investice v rozsahu nejméně 55 milionů Kč s plnou účastí – tj. bez předpokládané dotace, subvence či spoluúčasti jiného subjektu – představuje pro rozpočet města s necelými osmi tisíci obyvateli významný závazek, který nepochybně není

zcela bagatelní. Navíc pokud již bylo investováno do projekčních prací (viz odst. 50 výše), vypovídá to o vůli města investici zrealizovat, a to bez ohledu na případné nalezení nějaké podpory či spoluúčasti v budoucnu. Jde tedy o významné indicie poukazující na ekonomický význam záměru.

53. Tento ekonomický význam je v daném případě umocněn i významem politickým. Město totiž za účelem budoucí realizace záměru zčásti změnilo svůj územní plán. Na svých webových stránkách (viz webový odkaz v odst. 51 výše) město výslovně prohlašuje, že aby umožnilo realizaci záměru, přijalo změnu č. 6A územního plánu, jíž změnilo funkční vymezení některých pozemků v jeho vlastnictví, na kterých se má záměr realizovat. To, že město změnilo svůj územní plán též za účelem usnadnění realizace záměru *Viladům pro učitele*, je soudu navíc známo již z dřívější rozhodovací činnosti, kdy rozhodoval o návrhu žalobkyně a) na jeho zrušení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2024, č. j. 37 A 43/2024-49, odst. 13 a 22). Pokud je tedy město ochotno schválit dílčí změnu územního plánu takovým způsobem, že si v něm přijme regulaci takřka „na míru“ pro konkrétní záměr, pak to vypovídá o výrazném zájmu na realizaci záměru.
54. Uváží-li soud o výše zmiňovaných skutečnostech nikoli samostatně, ale v jejich souhrnu – tedy že do budoucna se v souvislosti se záměrem předpokládají celkové investice ve výši 55 milionů Kč bez dotace či jiné podpory čistě z městského rozpočtu, zároveň již byly vynaloženy investice okolo 2 milionů Kč na přípravu záměru a za účelem jeho umístění byl i cíleně změněn územní plán, – pak nutně dospívá k závěru, že na straně města existuje silný ekonomicko-politický zájem na realizaci záměru, a tedy i na výsledku řízení o jeho povolení. Třebaže hrozba ekonomických škod v případě neschválení záměru zde není tak markantní jako v případě záměru posuzovaného v rozsudku NSS *Šantovka Tower* (srov. zejm. jeho odst. 48 až 54), nemění to nic na tom, že i v případě záměru *Vila dům pro učitele* je politicko-ekonomický zájem stále velmi silný, zejména s přihlédnutím k poměrům města o velikosti Černošic. Jedná se tedy o další významnou okolnost zvyšující riziko systémové podjatosti v této věci.
55. Poslední podpůrnou okolností je určitý zájem politicko-mediální. V tomto směru lze opět poukázat na proklamaci města zveřejněnou na jeho webových stránkách (viz webový odkaz v odst. 51 výše). Rovněž lze poukázat na e-mailovou komunikaci mezi starostou F. K. a I. L. (dle správního spisu šlo o jednu z účastnic správního řízení) z února 2021, kterou soud doplnil dokazování. V rámci této e-mailové komunikace se starosta snažil tazatelům vysvětlit, že chystaný záměr *Viladům pro učitele* nemá mít negativní dopady na dotčenou lokalitu a nepředpokládá se narušení jejího rázu či zvýšení zátěže. Jakkoli soud nepovažuje samotný obsah komunikace za nikterak problematický (naopak čistě z hlediska komunikace samosprávy s veřejností jej hodnotí jako v zásadě vstřícný a otevřený), tak jej zároveň vnímá jako určitá doklad toho, že zájem města na realizaci záměru *Viladům pro učitele* je jednak dlouhodobý, a především je prezentován jako druh politického závazku města vůči voličům směřující k zajištění kvalitní vzdělávání v městských školách, jak naznačuje zejména poslední odstavec v e-mailu výslovně se zmiňující o strategické investici za účelem zvýšení kapacity učitelského sboru. Zasadí-li soud zmiňovanou dlouhodobost zájmu a prezentaci závazku vůči voličům (jakkoli obecně zcela legitimního) do kontextu s informacemi na webových stránkách města a s realizovanou změnou územního plánu, jde o další indicii posilující význam již zmiňovaného zájmu politického, jež vychyluje váhy směrem k překročení rizika systémové podjatosti.

56. Soud se naproti tomu nedomnívá, že by záměr *Viladům pro učitele* byl vysloveně kontroverzní. Právě v této okolnosti soud spatřuje největší odlišnost od kauzy řešené v rozsudku NSS *Šantovka Tower*, ve které posuzovaný záměr jednak čelil nesouměrně vyšší míře veřejné kritiky z řad politické reprezentace i odborné veřejnosti, a navíc vyvolal potřebu tajného hlasování na zastupitelstvu v souvislosti s rozhodováním o námitkách proti změně územního plánu (srov. odst. 53, 59 a 67 rozsudku NSS *Šantovka Tower*). V tomto kontextu soud vnímá záměr *Viladům pro učitele* jako podstatně méně problematický.
57. Při úvaze o této hraniční situaci soud nakonec reflektoval judikatorní požadavek, že v pochybnostech je třeba dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánů z úkonů v řízení (viz rozsudek NSS *Šantovka Tower*, odst. 70, a tam citované usnesení RS NSS *Pražský okruh*, odst. 67). Z tohoto důvodu dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci již došlo k překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti ve vztahu k celému Městskému úřadu Černošice
58. Systémová podjatost celého Městského úřadu Černošice má za následek, že měli být ve vztahu k záměru vyloučení pro podjatost *všichni jeho úředníci*, tedy nejen úřední osoby činné v rámci stavebního úřadu, ale i v pozici dotčených orgánů (srov. též rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, nebo ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93, odst. 81). Nejednalo se tedy pouze o úřední osobu rozhodující o konečném výsledku řízení, ale také o osoby, které se podílely na vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 27. 11. 2023, č. j. MUCE 213309/2023 OUP, závazného stanoviska silničního úřadu ze dne 6. 12. 2023, č. j. MUCE 2223510/2023 OSU, nebo závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší ze dne 30. 10. 2023, č. j. MUCE 194269/2023 OŽP/Apr. Každá z úředních osob působících u některého ze zmiňovaných dotčených orgánů byla vzhledem k povaze záměru a pracovněprávnímu vztahu vůči osobě usilující o jeho povolení systémově vyloučena z rozhodování. Totéž platí i ve vztahu k tajemníkovi města, který se podílel na vydání usnesení ze dne 15. 4. 2024 o námitce podjatost (srov. odst. 23 výše), neboť byl systémově rovněž vyloučen z rozhodování. Právě z důvodu *systémového* vyloučení *všech úředních osob* působících v rámci stavebního úřadu, dotčených orgánů či jiných funkčních strukturách Městského úřadu Černošice není namístě zkoumat případné subjektivní důvody podjatosti na straně té či oné konkrétní úřední osoby. Jak již bylo zdůrazněno, v tomto případě není rozhodující, zda konkrétní úřední osoba skutečně byla či nebyla negativně ovlivněna politickým tlakem, ale to, že podmínky pro její rozhodování se navenek objektivně nejeví jako nestranné (srov. judikaturu citovanou v odst. 35 výše).
59. S ohledem na uvedené soud uzavírá, že rozhodl-li o žádosti města (stavebníka) některý z jeho orgánů, jedná se o vadu mající za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí.
60. Soud dále zvažoval, zda by vada řízení spočívající ve vydání meritorního rozhodnutí systémově vyloučeným orgánem mohla být dodatečně zhojena tím, že toto rozhodnutí přezkoumal nadřízený orgán (žalovaný), a zda by v důsledku toho napadené rozhodnutí jako celek přeci jen neobstálo. Žalovaný (krajský úřad) je totiž odlišný správní orgán a zjištěnou systémovou podjatost na něj přirozeně nelze bez dalšího vztahovat. Mezi žalovaným a stavebníkem neexistuje personální propojenost jako mezi stavebníkem a Městským úřadem Černošice, neboť úřední osoby působící u žalovaného jsou v zaměstnaneckém vztahu ke zcela odlišnému subjektu (zde Středočeskému kraji). Judikatura navíc dovodila, že „bylo-li správní rozhodnutí vydáno vyloučenou úřední osobou, jedná se sice o vadu řízení, která ovšem nemusí vždy bezpodmínečně vyústit ve zrušení napadeného správního rozhodnutí. Mohou nastat případy, kdy je rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou zcela v souladu se zákonem a vyznělo

by stejně i v případě, že by je vydala nepodjatá úřední osoba. V takových případech podjatost nepředstavuje důvod pro zrušení, neboť by bylo zbytečné rušit rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou jen proto, aby rozhodnutí o stejném obsahu vydala nevyloučená úřední osoba“ (podle rozsudku NSS ze dne 12. 12. 2024, č. j. 6 As 158/2024-40, odst. 10; obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47, ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34, ze dne 8. 3. 2021, č. j. 6 As 336/2020-28, ze dne 16. 5. 2022, č. j. 8 As 215/2020-98, ze dne 5. 4. 2023, č. j. 4 As 67/2023-27, nebo ze dne 26. 4. 2023, č. j. 4 Afs 208/2022-63, nebo ze dne 21. 11. 2024, č. j. 7 Afs 249/2023-115).

61. S přihlédnutím ke shora citovanému judikatornímu výkladu soud zkoumal, zda nyní posuzovaný případ není právě tím, kdy jiná nepodjatá úřední osoba (zde úředník krajského úřadu-žalovaného) nakonec posoudila věc stejně jako úřední osoba, která je objektivně vyloučena pro systémovou podjatost z důvodu zaměstnaneckého poměru ke stavebníkovi. Soud má za to, že pokud by žalovaný sám komplexně posoudil záměr *Viladům pro učitele*, a to včetně zapojení dotčených orgánů na úrovni krajského úřadu (alespoň v rozsahu odvoláním zpochybněných závazných stanovisek), ale přesto by nakonec dospěl ke stejnému závěru jako systémově vyloučený podřízený orgán (stavební úřad včetně dotčených orgánů), pak by překročení míry rizika systémové podjatosti na straně městského úřadu nemuselo představovat vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí
62. Soud nicméně dospěl k závěru, že v tomto konkrétním případě taková možnost zhojení nepřipadá v úvahu.
63. Žalovaný totiž odvolací námitky směřující do otázek týkajících se věcné povahy záměru – zejména pokud jde o jeho případné vlivy na okolí a životní prostředí – vypořádal pouze paušalizujícím odkazem na závěry prvostupňového rozhodnutí bez jakéhokoli vlastního kritického zhodnocení. Konkrétně uvedl: *„K odvolacím důvodům směřujícím do otázek kvality prostředí, námitek imisí, dopravního řešení, znečištění ovzduší, mikroklima oblasti a technických a hygienických požadavků na stavby uvádí odvolací správní orgán, že jsou v převážné většině obsahově totožné s námitkami uplatněnými v průběhu stavebního řízení. Po přezkoumání vypořádání těchto námitek odvolací správní orgán došel k závěru, že tyto byly stavebním úřadem fakticky vypořádány nadměru podrobně a beze zbytku a se způsobem jejich vypořádání se zcela ztotožňuje“* (viz str. 7 napadeného rozhodnutí). Citovaná část napadeného rozhodnutí je jedinou reakcí žalovaného na záměr jako takový. Zbývající části odůvodnění napadeného rozhodnutí se v lepším případě vyjadřují pouze k otázkám procesním, anebo – a to se týká převážné části – se jedná o pouhé přepisy účastnických podání, které jsou zcela prosté jakýchkoli kriticky hodnotících úvah ze strany žalovaného. Proto nezbývá než uzavřít, že žalovaný neučinil k otázkám meritorní povahy žádné vlastní skutkové či právní závěry, ale vypořádal je pouze odkazem na závěry vyslovené v prvostupňovém rozhodnutí, které bez dalšího převzal.
64. Takový přístup by obecně nemusel být vadou, neboť rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří ve správním řízení jeden celek, proto případné nedostatky v odůvodnění jednoho lze kompenzovat druhým a naopak (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 -73, ze dne 31. 10. 2014, č.j. 6 As 161/2013-25, či ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 As 149/2020-29), nicméně k tomu je nutným předpokladem, aby alespoň rozhodnutí alespoň jednoho stupně kvalitativně obstálo. Pokud však žalovaný jen bez dalšího přebírá závěry prvostupňového rozhodnutí zatíženého vadou systémové podjatosti, aniž by současně sám provedl jakýkoli věcný přezkum, pak lze těžko uvažovat o tom, že by se stěžejními otázkami meritorně zabýval alespoň jeden systémově nepodjatý orgán. Těžiště meritorního hodnocení

tedy fakticky zůstalo jen na úrovni orgánů prvního stupně – tj. stavebního úřadu včetně většiny dotčených orgánů –, jehož úřední osoby však jsou ze zákona vyloučeny pro podjatost. Za této situace nelze uvažovat o tom, že by úřední osoba nevyloučená pro podjatost rozhodla shodně jako osoba vyloučená. Soud proto nemůže přijmout závěr, že by napadeným rozhodnutím došlo ke zhojení vady řízení spočívající v existenci systémové podjatosti správního orgánu prvního stupně.

65. S ohledem na výše uvedené soudu nezbyvá než napadené rozhodnutí zrušit pro podstatnou vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Pochybení při nevyzvání k odstranění vad blanketního odvolání podaného žalobkyní b)

66. Žalobkyně b) rovněž tvrdí, že nebyla vyzvána k odstranění vad blanketního odvolání.
67. Podle § 37 odst. 2 správního řádu „[z] podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“
68. Podle § 37 odst. 3 správního řádu „[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“
69. Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[o]dvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. [...]“
70. Podle § 89 odst. 2 správního řádu „[o]dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“
71. Z obsahu správního spisu vyplývá, že obě žalobkyně podaly proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalobkyně b) ve svém odvolání uvedla, že: „účastník řízení tímto proti napadenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podává v zákonem stanovené lhůtě toto své odvolání. Účastník řízení napadá rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu, tj. do celé výrokové části. Účastník řízení považuje napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné.“ Stavební úřad ani žalovaný žalobkyni b) nevyzvali podle § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vad odvolání spočívajícího v doplnění odvolacích důvodů.
72. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalovaného ve vyjádření k žalobě žalobkyně b), že odvolání nebylo blanketní. Ačkoli z odvolání plyne rozsah prvostupňového rozhodnutí, proti kterému žalobkyně b) brojila, odvolací námítka v něm soud postrádá. Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí účastník v odvolání mimo jiné uvést v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Žalobkyně b) v odvolání neuvedla, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost prvostupňového rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Pouze tvrdila, že

je prvostupňové rozhodnutí nezákonné a nesprávné. To ale řádný odvolací důvod není. Podala tedy odvolání bez uvedení odvolacích důvodů.

73. Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že žalobní námitky jsou převážně totožné s odvolacími důvody, myslel tím odvolací důvody uplatněné jinými účastníky řízení.
74. K postupu správních orgánů v případě blanketních odvolání, resp. k postupu správních orgánů v případech absence některých z náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu existuje bohatá ustálená judikatura (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014-43, či ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28). Lze ji shrnout tak, že postrádá-li odvolání náležitost spočívající v uvedení odvolacího důvodu (§ 82 odst. 2 správního řádu), je správní orgán povinen vyzvat odvolatele podle § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění tohoto nedostatku a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může přistoupit k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitk.
75. Žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že žalobkyně b) mohla odvolací důvody uvést na výzvu k vyjádření k odvoláním podaným dalšími účastníky. Taková výzva však vadný postup správních orgánů nezhojila. Žalobkyně b) ve výzvě nebyla upozorněna na to, že její odvolání trpí vadami. Nebyla ani vyzvána, aby je odstranila. Pokud žalobkyně b) na tuto výzvu odvolací důvody nedoplnila, nelze jí to klást k tíži. Správní orgány tím nebyly zbaveny povinnosti postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu. Povinnosti je nezbavilo ani to, že jiní účastníci řízení, kteří v řízení před stavebním úřadem uplatnili stejné námitky jako žalobkyně b), ve svém odvolání odvolací důvody uvedli.
76. Nedodržení povinnosti správního orgánu dle § 37 odst. 3 správního řádu lze akceptovat pouze v případě zneužití procesních práv (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33). Z obsahu spisu neplyne a ani žalovaný netvrdí, že by se mělo jednat o takový případ.
77. Vada spočívající v absenci postupu dle § 37 odst. 3 správního řádu v případě blanketního odvolání je svou povahou podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, tedy vadou řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34, ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, nebo ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018-34). Jak konstatoval NSS v rozsudku č. j. 3 As 142/2014-34, „stačí, aby onen následek v podobě nezákonného rozhodnutí byl potenciální, jinak řečeno, aby zjištěná vada řízení byla samotnou svojí povahou způsobila takový následek přivodit, není nutné, aby takový následek vždy měla.“ Soud neshledal důvody odchýlit se od těchto závěrů. Nelze totiž přehlédnout, že žalobkyně b) v žalobě namítala nejen to, že nebyla vyzvána k odstranění vad blanketního odvolání, ale také to, že v důsledku záměru dojde ke zvýšení hluku a hustoty dopravy, ke zhoršení ovzduší, rozhledových poměrů a bezpečnosti dopravy a ke snížení oslunění a hodnoty okolních pozemků, a dále také to, že záměr není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, nebo že závazné stanovisko orgánu územního plánování z 27. 11. 2023 je nezákonné.
78. Vzhledem k tomu, že stavební úřad ani žalovaný nepostupovali dle § 37 odst. 3 správního řádu a nevyzvali žalobkyni b) k odstranění vad odvolání, v němž chyběly odvolací důvody,

je řízení zatíženo další podstatnou vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. I tato žalobní námitka je ve vztahu k žalobkyni b) důvodná.

Odvolání žalobkyně a) nebylo blanketní

79. Soud naproti tomu nemůže souhlasit s tím, že by absence výzvy k odstranění vad odvolání zakládala procesní vadu ve vztahu k žalobkyni a). Podání žalobkyně a) ze dne 13. 8. 2024 dle svého obsahu blanketním odvoláním není, na rozdíl od obsahově odlišného podání žalobkyně b) z téhož dne.
80. Podání žalobkyně a) ze dne 13. 8. 2024 totiž kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 správního řádu) obsahuje též tvrzení o konkrétních skutkových a právních důvodech, pro které považuje prvostupňové rozhodnutí za nesprávné či nezákonné. Tedy – na rozdíl od podání žalobkyně b) – obsahuje konkrétní odvolací námitky. Odvolání žalobkyně a) tedy nebylo blanketní, ale plnohodnotné. Ve vztahu k němu nebylo třeba žádného odstranění vad a žalovaný zde neměl k čemu vyzývat.
81. Poukazuje-li žalobkyně a) na to, že jiní účastníci spojeného územního a stavebního řízení nebyli vyzváni k odstranění vad blanketního odvolání, pak to je sice pravdou, nicméně toto se týká procesních práv jiných osob, a nikoliv žalobkyně a).
82. Ze strany žalobkyně a) je tedy námitka absence výzvy k odstranění vad blanketního odvolání celkově nedůvodná.

K ostatním procesním námitkám

83. Soud dává žalobkyním za pravdu, že pokud městský úřad obdržel námitku podjatosti, pak bylo povinností příslušných úředních osob vyrozumět svého představeného, a do doby, než tento představený posoudí otázku jejich případného vyloučení, mohly provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu (srov. § 14 odst. 4 správního řádu). Za úkon, který nesnese odkladu, dle soudu nelze považovat ústní jednání, jehož předmětem je věcné projednávání žádosti. Proto obdržel-li městský úřad dne 18. 3. 2024 námitku podjatosti, bylo namístě, aby nařízené ústní jednání odročil a vyčkal, jak bude uplatněná námitka posouzena. Jestliže jednání přesto konal, jednalo se z jeho strany o nesprávný procesní postup. Tento nesprávný procesní postup by však sám o sobě nepředstavoval vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť pokud by jinak rozhodovala osoba nepodjatá, pak by se konání ústního jednání v původním termínu nemohlo nijak projevit posouzení na věci samé. V tomto případě však soud shledal existenci systémové podjatosti (viz odst. 41 až 65 výše), která bránila tomu, aby v dané věci kterákoliv úřední osoba v pracovněprávním poměru k městu Černošice vůbec vedla ústní jednání či prováděla jiné úkony v řízení.
84. Za nedůvodnou však soud považuje žalobní námitku o nepoučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Z obsahu správního spisu vyplývá, že obě žalobkyně (stejně jako další účastníci spojeného řízení) takto poučeny byly, a to v rámci sdělení ze dne 23. 5. 2024, č. j. MUCE 122260/2024 OSU (oběma žalobkyním shodně doručeno dne 6. 6. 2024). Pokud žalobkyně namítají, že po tomto seznámení byla do správního spisu ještě založena rozhodnutí žalovaného o odvoláních účastníků proti usnesení tajemníka Městského úřadu Černošice o námitce podjatosti, pak to je pravdou, nicméně tato rozhodnutí byla zároveň doručována adresně všem účastníkům, jichž se týkala – tedy i oběma žalobkyním. Nejednalo se tedy o žádný nový podklad, se kterým by obě žalobkyně nebyly tak jako tak seznámeny. Totéž se týká informativního oznámení o nabytí právní

moci zmiňovaného rozhodnutí. Navíc ani jedna ze zmiňovaných písemností neměla za následek posun ve skutkovém stavu, což je typicky situace, ve které není třeba účastníka explicitně znovu vyzývat k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, ale postačí mu daný podklad zaslat (srov. rozsudek NSS dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014-25, odst. 29). Daný postup tedy sám o sobě vůbec nepředstavoval vadu řízení. I zde ovšem platí, že řízení před Městským úřadem Černošice v první řadě vůbec nemělo proběhnout vzhledem systémové podjatosti (viz odst. 41 až 65 výše).

K ostatním žalobním námitkám týkajícím se vlivu záměru na okolí

85. Jelikož v projednávané věci došlo k podstatné procesní vadě spočívající v překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti, která nebyla zhojena ani žalovaným (k této možnosti viz odst. 60-64 výše), pak zde v zásadě schází řádné posouzení rozhodných otázek příslušnými správními orgány. Za této situace je předčasné vyjadřovat se ke zbývajícím žalobním námitkám, jež se týkají zejména účinků záměru a jeho souladnosti s územně plánovací dokumentací. Tuto otázku bude muset v první řadě zodpovědět jiný správní orgán, před nímž proběhne společné řízení o žádosti stavebníka znovu.
86. Z téhož důvodu bylo zjevně nadbytečné provádět žalobkyněmi navržené důkazy k prokázání míry vlivu záměru na okolí (posouzení vlivu na dotčené budovy, vyhodnocení vlivu dopravy, emisní a rozptylovou studii). Žalobkyním samozřejmě nic nebrání v tom, aby tyto důkazní návrhy vznesly v rámci dalšího řízení před příslušným správním orgánem.

Jiné

87. Soud nepovedl důkaz snímkem obrazovky (screenshotem) z facebookového profilu F. K., neboť se se jednalo o útržek z blíže neupřesněné diskuse bez relevantního kontextu, který dle názoru soudu nedisponuje dostatečnou vypovídací potencií.
88. Jelikož soud ve věci rozhodl již meritorně, bylo nadbytečné rozhodovat o návrhu žalobkyně a) ze dne 31. 7. 2025 na přiznání odkladného účinku její žalobě. Z téhož důvodu soud nevyměřil žalobkyni a) soudní poplatek za rozhodnutí o tomto návrhu.

VI. Závěr a náklady řízení

89. Soud shrnuje, že v daném případě rozhodnutí vydal správní orgán, jehož všichni úředníci jsou z důvodu překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti vyloučeni ze všech úkonů řízení. Došlo tak k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou proto stiženy podstatnou vadou řízení, pro kterou soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vzhledem k systémové podjatosti stavebního úřadu nemohlo být prvostupňové rozhodnutí vůbec vydáno, a proto soud přistoupil též k jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
90. Žalovaný se vedle toho dopustil další podstatné procesní vady ve vztahu k žalobkyni b), neboť ji nevyzval k doplnění blanketního odvolání. Ve vztahu k ní jde tedy o další samostatný důvod, pro který bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
91. Současně se zrušením napadeného a prvostupňového rozhodnutí soud věc vrátil žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k vyslovenému právnímu názoru o systémové

podjatosti Městského úřadu Černošice jako celku žalovanému v dalším řízení nezbyde než postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu a usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Soud opět připomíná, že byla-li u správního orgánu shledána nadkritická míra rizika tzv. systémové podjatosti, jsou ze všech úkonů v řízení vyloučeny i úřední osoby v pozici dotčených orgánů (§ 14 a § 136 správního řádu).

92. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšným žalobkyním soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

93. Celková výše nákladů řízení žalobkyně a) činí **24 743,7 Kč** a skládá se z těchto položek:

- **3 000 Kč** za soudní poplatek za podání žaloby (§ 6 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích),
- **13 860 Kč** jako odměna advokátky za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem nepřesahující dvě hodiny), přičemž sazba za jeden úkon činí 4 620 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu],
- **2 310 Kč** jako odměna advokátky za jeden půlúkon právní služby spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 31. 7. 2025 [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu], neboť i přesto, že o něm soud z výše uvedených důvodů samostatně nerozhodl, byl tento úkon učiněn;
- **1 800 Kč** jako paušální náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby, přičemž sazba činí 450 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu),
- **3 773,7 Kč** jako náhrada za daň z přidané hodnoty ve výši 21 % z výše uvedených částek (vyjma soudního poplatku), a to na základě aplikace § 57 odst. 2 s. ř. s., neboť advokátka je plátkyní této daně.

94. Celková výše nákladů řízení žalobkyně b) činí **25 743,7 Kč** a skládá se z těchto položek:

- **3 000 Kč** za soudní poplatek za podání žaloby (§ 6 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích),
- **1 000 Kč** za soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 6 zákona č. 549/1991 Sb.),
- **13 860 Kč** jako odměna advokátky za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem nepřesahující dvě hodiny), přičemž sazba za jeden úkon činí 4 620 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu],
- **2 310 Kč** za jeden půlúkon právní služby spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5, § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu],
- **1 800 Kč** jako paušální náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby, přičemž sazba činí 450 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu),

- **3 773,7 Kč** jako náhrada za daň z přidané hodnoty ve výši 21 % z výše uvedených částek (vyjma soudního poplatku), a to na základě analogické aplikace § 57 odst. 2 s. ř. s., neboť advokát je plátce této daně.
95. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku podle § 54 odst. 7 s. ř. s., a to k rukám zástupců žalobkyň (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu; výrok III).
96. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. soud dále rozhodl, že stavebník ani osoba zúčastněná na řízení 2) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání náhrady nákladů řízení (výrok IV).

Poučení:

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

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

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

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

Praha 28. srpna 2025

Josef Straka
Předseda senátu