



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobců: **a) AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zast. JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, **b) město Čáslav**, se sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 1, Čáslav, zast. Mgr. Petrem Rudolfem, advokátem se sídlem Opletalova 1566/30, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. MZP/2022/500/667, ze dne 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/500/2907, a ze dne 2. 11. 2022, č. j. MZP/2022/500/1780, o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2025, č. j. 43 Af 9/2022-175,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2025, č. j. 43 Af 9/2022-175, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni a) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou posuzované věci je doměření dlužného poplatku za ukládání odpadů žalobkyni a) jako společnosti provozující skládku na návrh žalobce b) jako města, v němž se tato skládka nachází. Sporná je především prekluze stanovení tohoto dlužného poplatku a dále možnost dodatečného určení odpadů na tzv. technické zabezpečení skládky (dále též „TZS“), které je ze zákona do určitého limitu osvobozené od poplatkové povinnosti.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) uložil žalobkyni a) povinnost zaplatit žalobci b) dlužný poplatek podle § 46 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, za ukládání odpadů (dále též „dlužný poplatek“) na skládku v rámci „Centra komplexního nakládání s odpady Čáslav“ (dále jen „skládku“), kterou žalobkyně a) provozovala, a to třemi samostatnými rozhodnutími, vztahujícími se k období let 2018, 2019 a 2020. Navazující tři větve správních a soudních řízení Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) shrnuje následovně.

1. Žalobkyně a) se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), vedenou pod sp. zn. 51 Af 19/2022, sama domáhala zrušení **rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2018“)**. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a) a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 29. 6. 2022 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2018“), dle něhož měla žalobkyně a) zaplatit za ukládání odpadů v období od 1. 1. 2018 do 9. 3. 2018 a od 22. 11. 2018 do 31. 12. 2018 dlužný poplatek ve výši 25 223 693 Kč. Návrh žalobkyně b) na doměření povinnosti zaplatit dlužný poplatek i v mezidobí, tj. od 10. 3. 2018 do 21. 11. 2018, krajský úřad zamítl z důvodu prekluze.
2. Žalovaný **rozhodnutím ze dne 9. 5. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2019“)** zamítl odvolání žalobkyně a) a žalobce b) a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 12. 2021 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2019“), dle něhož měla žalobkyně a) povinnost zaplatit žalobci b) dlužný poplatek ve výši 51 547 988 Kč. Krajský soud řízení o žalobách obou žalobců proti rozhodnutí MŽP 2019 vedl pod sp. zn. 43 Af 9/2022 a 54 Af 10/2022.
3. Žalovaný následně **rozhodnutím ze dne 9. 12. 2022 (dále jen „rozhodnutí MŽP 2020“)** zamítl odvolání obou žalobců a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 5. 9. 2022 (dále jen „rozhodnutí KÚ 2020“). Povinnost žalobkyně a) zaplatit dlužný poplatek ve výši 11 396 719 Kč se vztahovala k období od 1. 1. 2020 do 11. 3. 2020. Řízení o žalobách žalobců v této větvi krajský soud vedl pod sp. zn. 51 Af 3/2023 a 43 Af 3/2023.

[3] Krajský soud následně spojil všechna výše uvedená řízení ke společnému projednání. Výroky I. a II. rozsudku ze dne 28. 1. 2025, č. j. 43 Af 9/2022-135, zrušil rozhodnutí MŽP 2019 a rozhodnutí MŽP 2020 [na základě žalobních námitek žalobce b) a zčásti kvůli vadě zjištěné *ex offio*] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle závazného právního názoru krajského soudu žalovaný „[s]tanoví tedy poplatek znovu bez toho, aby odpady původně nevykázané jako TZS [technické zabezpečení skládky] započítával do bezplatného limitu 20 % pro tento typ odpadů. Z poplatkové povinnosti vyloučí ty odpady, ohledně nichž došlo k prekluzi poplatku (nyní jde pouze o odpady navezené dne 1. 1. 2019).“ Žalobu žalobkyně a) proti rozhodnutí MŽP 2018 zamítl výrokem III.

[4] Žalobkyně a) napadla citovaný rozsudek kasační stížností ze dne 19. 2. 2025. NSS rozsudkem ze dne 8. 7. 2025, č. j. 8 Afs 43/2025-53, zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zrušujícím důvodem byl chybějící výrok, jelikož nijak nerozhodl o žalobě žalobkyně a) proti napadenému rozhodnutí MŽP 2020. Krajský soud totiž toto rozhodnutí zrušil výlučně na základě žalobních námitek žalobce b), bez toho, aby do výrokové části vložil zamítavý výrok vztahující se k žalobě žalobkyně a). Šlo totiž o případ

pokračování

dvou žalobců, kteří netvoří nerozlučné společenství, což se nutně musí promítnout do podoby výroků rozsudku.

[5] Krajský soud v novém řízení vydal v záhlaví označený rozsudek, který v souladu se závazným právním názorem NSS pouze doplnil o zamítavý výrok VI. Ve zbytku setrval na svém dřívějším odůvodnění. Ostatně své závěry ani nemohl jakkoliv přehodnocovat s ohledem na obsah závazného právního názoru NSS. Uvedl, že od doby vydání prvního rozsudku se nijak nezměnil skutkový ani právní stav věci. Poukázal pouze na to, že Ústavní soud nálezem ze dne 12. 3. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 21/21, zrušil § 155 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, pokud jde o základní složku poplatku za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 zákona o odpadech. Na věc to nemělo žádný vliv, protože by se toto ustanovení neuplatnilo. Podrobnou rekapitulaci věcných závěrů rozsudku krajského soudu nepokládá NSS za potřebnou, vzhledem k tomu, že důvody jeho zrušení se týkají čistě jeho procesního postupu.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a) a její doplnění

[6] Žalobkyně a) [dále „stěžovatelka“] napadla v záhlaví uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu (případně i napadená rozhodnutí MŽP 2018 a 2020) a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka zdůraznila, že usiluje o zrušení napadeného rozsudku v plném rozsahu, v němž je to přípustné, tj. ve výroku III., IV. a VI. napadeného rozsudku. Doplnila, že stále trvá na nezákonnosti rozhodnutí MŽP 2019. Respektuje však právní názor NSS ohledně nemožnosti napadnout toto rozhodnutí kasační stížností kvůli prekluzi. Avšak v případě stěžovatelčina úspěchu ve věci by se měly stejné principy uplatnit i pro toto rozhodnutí.

[8] Mimo věcnou argumentaci, kterou NSS taktéž nepokládá za nutné rekapitulovat (stejně jako věcnou argumentaci obsaženou v následných vyjádřeních ostatních účastníků řízení), poukázala na možné procesní pochybení krajského soudu, který zaslal napadený rozsudek do její datové schránky, aniž by nařídil jednání či se dotázal účastníků řízení, zda s takovým postupem souhlasí či nikoliv, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Tento postup neobjasnil ani v odůvodnění, pouze stroze konstatoval, že NSS jej zavázal „pouze“ doplnit chybějící výrok. Krajský soud účastníky nevyrozuměl ani o změně složení senátu. Neměli tak možnost namítnout potenciální podjatost vůči nové člence senátu.

Doplnění kasační stížnosti ze dne 12. 2. 2026

[9] Stěžovatelka nad rámec kasační stížnosti zaslala NSS její doplnění, v němž kromě věcných námitek upozorňuje, že v novém projednání před krajským soudem po vydání zrušujícího rozsudku nebyly splněny podmínky řízení dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka přitom trvala na nařízení jednání. Krajský soud proto zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Dle judikatury NSS je pro určení, zda vada měla vliv na zákonnost rozsudku či nikoliv, rozhodující, zda mohl být výsledek řízení před krajským soudem změněn.

[10] Mezi vydáním prvního rozsudku krajského soudu ze dne 28. 1. 2025 a napadeného rozsudku ze dne 4. 8. 2025 došlo k obměně senátu. Předsedkyně rozhodujícího senátu Mgr. Ing. Lenka Bursíková byla od 1. 7. 2025 dočasně přidělena k NSS. Nahradila ji soudkyně Mgr. Martina Kotouček Mikolášková. Senát proto rozhodoval v jiném složení, než v jakém bylo vedeno ústní jednání ve věci. Krajský soud v druhém kole pouze mechanicky doplnil chybějící výrok. Fakticky však nově rozhodoval o stěžovatelské žalobě.

[11] Vzhledem k nenařízení ústního jednání a minimalistické úpravě napadeného rozsudku si stěžovatelka není jistá mírou účasti soudkyně Kotouček Mikoláškové na rozhodování. Tato soudkyně dříve působila jako právnička v Transparency International ČR, jako vedoucí právní poradny. Tato organizace se přitom dlouhodobě věnuje poplatkové kauze spojené se stěžovatelkou. Poskytovala právní poradenství mimo jiné tehdejšímu vedení žalobce b). S ohledem na tyto skutečnosti má stěžovatelka důvod pochybovat o její nepodjatosti. Stěžovatelka by tuto námitku vznesla již v řízení před krajským soudem, měla-li by tuto možnost. Soudkyně Kotouček Mikolášková měla být pro svou podjatost vyloučena z rozhodování v posuzované věci. Řízení před krajským soudem bylo z těchto důvodů zatíženo vadou zmatečnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k čemuž je třeba přihlédnout *ex offio*.

III. Vyjádření soudkyně k námitce podjatosti a reakce žalobce b) a stěžovatelky

[12] NSS v návaznosti na výše rekapitulovanou námitku možné podjatosti soudkyně Kotouček Mikoláškové z důvodu jejího údajného poměru k věci a žalobci b) zaslal krajskému soudu přípis, kterým dal soudkyni možnost vyjádřit se k namítaným skutečnostem. Soudkyně na sdělení NSS reagovala vyjádřením ze dne 2. 4. 2026. Uvedla, že nemá žádný vztah k projednávané věci ani k žalobkyni. V organizaci Transparency International ČR působila od července 2015 do konce roku 2017. Tvrdí, že se nepodílela na vyřizování oznámení z roku 2025, na které upozorňovala stěžovatelka. Dodala, že jí nejsou známy žádné jiné okolnosti vzbuzující jakékoliv pochybnosti o jejím nestranném a nezaujatém přístupu k věci.

[13] **Žalobce b)** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl k otázce namítané podjatosti soudkyně, že nemá žádné informace nasvědčující podjatosti soudkyně Kotouček Mikoláškové ve prospěch či neprospěch stěžovatelky, která nesprávně zaměňuje osobu soudkyně s organizací Transparency International ČR. Žalobce b) nastalou situaci se soudkyní nijak nekonzultoval.

[14] **Stěžovatelka** ve své reakci na vyjádření soudkyně nijak nesnižuje toto vyjádření a respektuje její vlastní subjektivní přesvědčení o nestrannosti a nezaujatosti. Je však třeba zohlednit i objektivní stránku. Stěžovatelka v tomto ohledu trvá na tom, že její dřívější působení v Transparency International ČR neposkytuje dostatečné záruky pro vyloučení jakýchkoliv pochybností o jejím nezaujatém a nestranném přístupu k věci. Poukázala na objektivní test nestrannosti soudce formulovaný Evropským soudem pro lidská práva. Pro vyloučení této nestrannosti postačí, jsou-li tu okolnosti vzbuzující pochybnosti o

pokračování

nestrannosti soudu nebo soudce. Stěžovatelka trvá na tom, že u soudkyně nelze vyloučit přetrvávající blízkost k organizaci, kde působila jako vedoucí právní poradny, a rovněž k zaměstnancům, kteří zde dodnes působí. Transparency International ČR se podílela na zahájení poplatkové kauzy se stěžovatelkou. Není zřejmé, od kdy poskytovala své poradenství. Jisté je, že zapojen byl D. O., který organizaci vedl v období 2008 až 2020, tedy v době, kdy zde pracovala soudkyně Kotouček Mikolášková (roky 2015 až 2017). Transparency International ČR poskytuje podporu žalobci b) dlouhodobě. Minulý rok se zapojila do podpory přípravy místního referenda týkajícího se rozšíření skládky. Výslovně se hlásí k podpoře žalobce b) v boji proti stěžovateli. Aniž by stěžovatelka zpochybňovala vyjádření soudkyně, že se nijak nezapojovala do poradenství v tomto konkrétním sporu, nelze vyloučit jakoukoliv objektivní pochybnost o její nestrannosti a nezávislosti. Stěžovatelka trvá na tom, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou zmatečnosti.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Přípustnost kasační stížnosti

[15] V posuzované věci se jedná o opakovanou kasační stížnost, proto se NSS nejprve zabýval její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovedl, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Rozšířený senát shrnul, že citované ustanovení „*limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným*“.

[16] Stěžovatelčina opakovaná kasační stížnost je přípustná, jelikož NSS zrušil první rozsudek krajského soudu z důvodu jeho procesního pochybení, jelikož se nevypořádal s celým předmětem řízení, resp. opomněl formálně rozhodnout o jedné ze stěžovatelčiných žalob. Krajský soud následně napravil vytýkanou vadu a v souladu se závazným právním názorem NSS doplnil chybějící výrok a příslušnou část odůvodnění v bodech 52 a 53. NSS proto nemohl stěžovatelčinu opakovanou kasační stížnost odmítnout dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jelikož by tím popřel možnost věcného přezkumu napadeného rozsudku.

[17] Před posouzením věcných námitek je třeba posoudit namítaná procesní pochybení krajského soudu v řízení po vydání zrušujícího rozsudku, neboť v případě důvodnosti těchto námitek bude nadbytečné posuzovat opodstatněnost ostatních námitek po věcné stránce. Zaprvé se jedná o námitku opětovného nevyzvání účastníků dle § 51 odst. 1 s. ř. s., zda souhlasí s rozhodnutím ve věci samé bez jednání. Zadruhé jde o námitku nepoučení účastníků řízení o změně složení senátu, rozhodujícího po vydání zrušujícího rozsudku, a následně nemožnosti vznést v soudním řízení námitku podjatosti vůči soudkyni, která byla novou členkou tohoto senátu. Obě námitky jsou provázané. NSS je proto posuzoval v jejich vzájemné souvislosti.

K poučovací povinnosti dle § 51 odst. 1 s. ř. s. a námitce podjatosti

[18] Stěžovatelka ve svém doplnění kasační stížnosti rozvedla argumentaci ohledně nesplnění poučovací povinnosti dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud vydal napadený rozsudek ze dne 4. 8. 2025 zhruba měsíc po zrušujícím rozsudku NSS, který nabyl právní moci dne 14. 7. 2025. V tomto období již účastníky k ničemu nevyzýval a bez dalšího vydal napadený rozsudek. V bodě 53 uvedl, že „*úkolem soudu tedy bylo pouze doplnit chybějící výrok a žádný jiný postup či úkon nepřipadal v úvahu. Soud své předchozí úvahy vyjádřené v prvním rozsudku nemohl jakkoliv přehodnocovat*“. Ze soudního spisu plyne, že stěžovatelce, resp. jejímu zástupci, byla v rámci prvního projednání před krajským soudem řádně doručena výzva dle § 51 odst. 1 s. ř. s., včetně poučení o možnosti namítat podjatost soudců rozhodujícího senátu, a to přípisem ze dne 28. 7. 2022, č. j. 43 Af 9/2022-58. Stěžovatelka trvala na nařízení jednání, které se následně konalo dne 28. 1. 2025. V kasační stížnosti uvádí, že také v opakovaném řízení by trvala na nařízení jednání. Krajský soud však stěžovatelce výzvu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. již znovu nezasílal.

[19] NSS považuje za nezbytné úvodem poukázat, že si je vědom nedávného předkládacího usnesení devátého senátu NSS o postoupení rozšířenému senátu otázky, zda může krajský soud rozhodovat o věci samé bez jednání, nemá-li souhlas účastníků řízení a ruší-li rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost, přičemž věcně posuzuje některé žalobní námitky (usnesení ze dne 23. 10. 2025, č. j. 9 Ads 92/2025-60). NSS konstatuje, že nynější věc je založena na odlišných skutečnostech, v důsledku čehož neshledal zřejmé důvody pro přerušení řízení a vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu. Pro nynější věc je totiž podstatné, zda nenařízením jednání, resp. nezasláním výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s. krajským soudem, v rámci opakovaného řízení po vydání zrušujícího rozsudku, vznikla účastníkům řízení újma spočívající v nemožnosti seznámení se s novým složením senátu a nemožnosti namítat případnou podjatost soudců. Takovou otázku je NSS schopen si posoudit sám s odkazem na níže uvedenou judikaturu, aniž by vyčkával na závěry rozšířeného senátu.

[20] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádřili účastníci do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[21] Stěžovatelce lze obecně přisvědčit, že krajský soud má povinnost účastníky znovu vyzvat dle § 51 odst. 1 s. ř. s. rovněž v případě, kdy byl jeho první rozsudek zrušen Nejvyšším správním soudem, a o věci tak rozhoduje podruhé. NSS v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010-92 (kterým argumentuje sama stěžovatelka), vymezil dva případy, které mohou po jeho zásahu nastat, přičemž za každých okolností se jedná o procesní vadu krajského soudu, resp. porušení § 49 odst. 1 s. ř. s. Jde tedy o situace, kdy:

- 1) po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu NSS zůstává výsledek sporu stále otevřený a krajský soud je v dalším řízení dle závazného právního názoru NSS povinen se dále zabývat určitými pro věc rozhodnými otázkami, které dosud nebyly ani NSS plně vyřešeny, nebo

pokračování

2) rozhodná otázka byla beze zbytku posouzena NSS a krajskému soudu po zrušení jeho původního rozsudku v dalším řízení nezbyvá žádný prostor pro vlastní uvážení.

[22] V prvním z výše uvedených případů taková vada jednoznačně zakládá porušení ústavních práv žalobce a je zároveň vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ve druhém případě tomu tak být nemusí, neboť i kdyby ve věci proběhlo jednání, nemohl by krajský soud rozhodnout jinak, než je předurčeno závazným právním názorem NSS (rozsudek NSS č. j. 5 Azs 3/2010-92).

[23] NSS se ve své dřívější judikatuře těmito otázkami opakovaně zabýval. Do první kategorie případů zahrnul například situaci, kdy rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost, jelikož se nevypořádal s žalobní argumentací. NSS konstatoval, že krajskému soudu v této věci „*v žádném případě nezbyvalo rozhodnout pouze jediným možným způsobem, výsledek sporu byl i nadále plně otevřený*“ (rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Azs 6/2010-42, č. 2081/2010 Sb. NSS). V nyní posuzované věci sice NSS nezrušil napadený rozsudek pro jeho nepřezkoumatelnost, ale pro jinou vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. To však nic nemění na tom, že rovněž nynější věc spadá do první skupiny případů.

[24] Rozhodná otázka první kasační stížnosti se totiž vztahovala k posouzení její přípustnosti, jelikož stěžovatelka nemohla účinně napadnout první rozsudek krajského soudu v plném rozsahu, neboť v něm chyběl (zamítavý) výrok ohledně stěžovatelčiny žaloby proti rozhodnutí MŽP 2020. Jak již bylo výše uvedeno, NSS zavázal krajský soud v bodě 30 a 31 zrušujícího rozsudku k vypořádání celého předmětu řízení. Krajský soud naplnil takto formulovaný závazný právní názor. Věc však nebyla předcházejícím zrušujícím rozsudkem NSS beze zbytku vyřešena, v daném případě nemohla být dokonce NSS vzhledem k vadě řízení před krajským soudem posouzena po věcné stránce vůbec. Nelze tak tvrdit, že by krajskému soudu nezbyval žádný prostor pro vlastní uvážení. Výsledek sporu byl tedy i nadále plně otevřený, takže krajský soud nebyl oprávněn bez opětovného zaslání výzvy podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout ve věci bez jednání (rozsudek NSS č. j. 5 Azs 3/2010-92).

[25] Podpůrně lze odkázat také na již vydané usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 As 24/2021-30, č. 4536/2023 Sb. NSS. Věcně se tento případ sice týkal nedodržení zákonem stanovené desetidenní lhůty pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání krajským soudem dle § 49 odst. 1 s. ř. s., avšak rozšířený senát v bodě 21 vymezil několik rysů, dle nichž lze dospět k závěru o nezákonnosti rozsudku krajského soudu pro výše vymezenou vadu řízení. Mimo rysy jako jsou míra nedodržení doby na přípravu, či skutečnost, že se o konání jednání účastník dozvěděl dříve, než o tom byl formálně vyrozuměn, které nejsou v nynějším případě relevantní, rozšířený senát zohlednil také „*povahu věci samé, zejména míru její skutkové a právní složitosti a z toho vyplývající pravděpodobná náročnost (časová, intelektuální aj.) přípravy, kterou by účastník či jeho zástupce za běžných okolností věci věnoval*.“ Dále dovodil, že při „*hodnocení možnosti následku v podobě nezákonnosti rozhodnutí o věci samé je nutno v pochybnostech mít za to, že taková možnost byla dána, neboť to nesmí být jednotlivec, který by nesl případné negativní následky procesního pochybení orgánu veřejné moci*. Na druhé straně, pokud byl *možný negativní dopad takového*

pochybení na jednotlivce prakticky vyloučen, není důvodu jen kvůli tomuto pochybení rozhodnutí soudu rušit.

[26] Přeneseno na nyní posuzovanou věc lze za individuální okolnost, která by byla důvodem pro vyslovení vady mající vliv na výsledek řízení, považovat skutečnost, že v důsledku nezaslání výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s. (a nekonání jednání) se stěžovatelka neměla možnost seznámit s novým složením senátu. Ze soudního spisu je zřejmé, že první rozsudek krajského soudu byl vydán ve složení: předsedkyně senátu Mgr. Ing. Lenka Bursíková a soudci JUDr. Bc. Kryštof Horn a JUDr. Jan Peroutka. Jelikož byla předsedkyně senátu ode dne 1. 7. 2025 dočasně přidělena k NSS, dle rozvrhu práce krajského soudu na její místo nastoupila soudkyně Mgr. Martina Kotouček Mikolášková. Původní poučení o složení senátu stěžovatelka obdržela v přípisu ze dne 28. 7. 2022, v němž krajský soud uvedl, že „složení senátu i senátu zastupujícího je určeno rozvrhem práce na rok 2022, ve znění platném ke dni podání žaloby“, přičemž odkázal na rozvrh práce dostupný na webových stránkách. Nesplněním povinnosti soudu zaslat opětovně výzvu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. však krajský soud stěžovatelce zásadně ztížil možnost uplatnit námitku podjatosti proti složení senátu v řízení po zrušení prvního rozsudku krajského soudu. Tu z objektivních důvodů mohla poprvé vznést až v kasační stížnosti. Vzhledem k těmto okolnostem o ní nebylo možné rozhodnout procesně předvídaným způsobem, plynoucím z § 8 odst. 5 s. ř. s.

[27] V nynějším případě není ani namístě, aby NSS o této námitce podjatosti rozhodoval sám. Obecně není vyloučeno přistoupit k takové námitce jako k námitce zmatečnosti řízení před krajským soudem dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a takto ji vypořádat (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2005, č. j. 2 Afs 178/2004-128, č. 624/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 361/2021-113, body 28 až 30). Nesprávné obsazení soudu jako důvod zmatečnosti řízení je totiž možné spatřovat mimo jiné v tom, rozhodoval-li v řízení podjatý soudce, přičemž účastník neměl možnost vznést námitku podjatosti (§ 8 s. ř. s.) před rozhodnutím soudu (například rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 Afs 32/2008-59, nebo ze dne 29. 4. 2026, č. j. 6 As 81/2026-32, bod 23). Rovněž komentářová literatura potvrzuje, že „není vyloučeno, že se účastník řízení o podjatosti soudce dozví až doručením rozsudku a kasační stížnost bude první příležitostí k uplatnění námitky podjatosti. Zde bude při rozhodování o této námitce zapotřebí vážit jednak přístupnost rozvrhu práce soudu či všeobecnou známost o existenci pouze jednoho správního senátu u daného soudu, a to zejména ve vztahu k osobám u daného soudu běžně ve věcech správních vystupujících či zastupujících“ (Zavřelová, J. § 103 [Důvody kasační stížnosti]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 911).

[28] NSS považuje za vhodné připomenout, že byť stěžovatelka v kasační stížnosti konkrétně netvrdí, jaké důkazy či skutečnosti k meritu věci hodlala přednést při novém jednání (rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2013, č. j. 2 As 132/2012-21, ze dne 11. 11. 2019, č. j. 3 As 187/2018-39, nebo ze dne 21. 4. 2022, č. j. 9 Ads 34/2020-22, bod 12), namítala, že jí v důsledku nekonání jednání byla upřena možnost seznámit se s členy rozhodujícího senátu ve změněném složení a vznést námitku podjatosti soudkyně. V souladu s usnesením rozšířeného senátu č. j. 6 As 24/2021-30 proto v posuzované věci nebyl vyloučen negativní dopad takového pochybení na jednotlivce (stěžovatelku). V takové situaci bylo dle NSS zcela zásadní právě (nové) poučení dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka trvala na nařízení nového jednání. Zde by se mohla seznámit s novým obsazením senátu a bezprostředně vznést námitku podjatosti, popř. ji uplatnit v týdenní lhůtě od chvíle, kdy se dozvěděla o

pokračování

rozhodných skutečnostech. Tuto možnost jí však krajský soud svým procesním pochybením upřel. Existují proto dostatečné důvody, pro které je nutné napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

[29] Pro úplnost NSS odkazuje ohledně změn ve složení senátu a vznesení námitky podjatosti například na rozsudek ze dne 30. 6. 2010, č. j. 4 Ads 23/2010-53. NSS v něm konstatoval, že došlo-li náhle ke změně složení senátu, měla být stěžovatelka o této skutečnosti vyrozuměna a měla mít možnost vyjádřit se k osobě nově obsazené soudkyně. Na druhou stranu však uvedl, že složení senátu nešlo zpochybnit, odpovídalo-li rozvrhu práce. NSS v tomto případě shledal pochybení krajského soudu, avšak bez vlivu na zákonnost rozsudku. Současně však šlo o případ, kdy stěžovatelka v kasační stížnosti nenamítala, že by ve věci rozhodovala podjatá soudkyně, pouze povrchně tvrdila, že soud rozhodoval v odlišném složení oproti původnímu. Nynější věc se však v zásadních aspektech liší. Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti podrobně popsala, v čem shledává podjatost soudkyně Kotouček Mikoláškové. V souhrnu se jednalo o pochybnosti kvůli jejímu dřívějšímu profesnímu působení jako vedoucí právní poradny v organizaci Transparency International ČR, která se dlouhodobě věnuje poplatkovým kauzám, ve kterých byla zapojena stěžovatelka i žalobce b).

[30] Takto uplatněná námitka podjatosti je s ohledem na individuální okolnosti případu, i s přihlédnutím k dalším vyjádřením účastníků řízení, plausibilní. I přes to však není úlohou NSS v nynějším řízení posoudit a rozhodnout, zda je také důvodná, či nikoliv. Vzhledem k tomu, že NSS shledal za nevyhnutelné zrušit napadený rozsudek již pro procesní pochybení krajského soudu spočívající v nezaslání výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s., otázka posouzení (plausibilní) námitky podjatosti se přesouvá do řízení před krajským soudem, kam ostatně patří. Rozhodl-li by NSS o námitce podjatosti jako takové v nynějším rozsudku, jednal by v rozporu s právem na zákonného soudce, neboť nelze předvídat, kterému senátu by byla námitka podjatosti předložena k rozhodnutí, pokud by mu byla předložena krajským soudem postupem podle § 8 odst. 3 s. ř. s.

[31] Jako dílčí závěry lze shrnout následující. NSS potvrdil, že námitku podjatosti může stěžovatel vznést jak v průběhu řízení před krajským soudem, tak také jako kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V každém případě musí být odůvodněna a musí v ní být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována, musí tedy být plausibilní. Nyní však nebylo úlohou NSS posoudit její důvodnost.

[32] Dále lze shrnout, že v souladu s výše citovanou judikaturou nezaslání výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s. v opakovaném řízení před krajským soudem bylo procesním pochybením, které bylo samo o sobě natolik závažné, že bez dalšího vede ke zrušení napadeného rozsudku. NSS ve zrušujícím rozsudku zavázal krajský soud k vypořádání se s celým předmětem řízení, přičemž shledaná vada byla napravitelná pouze v opakovaném řízení. Rozhodná otázka nebyla NSS beze zbytku vyřešena. Krajský soud měl prostor pro vlastní uvážení. Vzhledem k tomu, že v řízení rozhodoval senát v novém složení, na něž účastníky řízení samostatně neupozornil a přistoupil rovnou k rozhodnutí ve věci samé, bylo tím spíše namístě, aby jim zaslal opětovnou výzvu dle § 51 odst. 1 s. ř. s., zda souhlasí s rozhodnutím soudu bez jednání. Postupoval-li by krajský soud správně, stěžovatelka by měla možnost vznést námitku podjatosti již v řízení před krajským soudem.

[33] NSS dodává, že se nijak nevyjadřoval ke zbylým kasačním námitkám, mířícím do merita věci. Vzhledem k vyslovené nezákonnosti napadeného rozsudku z procesních důvodů by to bylo předčasné.

[34] Krajský soud bude v dalším řízení povinen opětovně zaslat účastníkům řízení výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s., a pokud nebude souhlas obou stran s rozhodnutím věci bez jednání dán, bude povinen nařídit ve věci jednání. Současně účastníky znovu poučí o aktuálním složení senátu a možnosti namítat podjatost těch soudců, u nichž zatím nemohli námitku podjatosti vznést. V případě vznesené námitky podjatosti bude krajský soud postupovat v souladu s příslušnými ustanoveními s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené NSS uzavírá, že shledal v postupu krajského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 4 téhož zákona. Napadený rozsudek krajského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a bude postupovat v souladu s ním.

[36] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

[37] Nejvyšší správní soud výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost podle § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Stěžovatelka soudu zaplatila soudní poplatek za opakovanou kasační stížnost (viz záznam o složení na č. 1. 37 spisu NSS), byť k tomu nebyla povinna (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb. NSS). Šlo totiž o druhou kasační stížnost v téže věci a stěžovatelka zaplatila soudní poplatek již za první kasační stížnost podanou ve věci sp. zn. 8 Afs 43/2025, kterou úspěšně napadla zamítavý rozsudek krajského soudu. Soudní poplatek jí proto bude vyplacen z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku podle § 10a výše citovaného zákona.

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

V Brně 19. května 2026

Pavel Molek
předseda senátu