



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen JUDr. Adamem Kopeckým, LL.M., advokátem se sídlem Zborovská 1023/21, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2026, č. j. 37 A 13/2026-29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a usnesení krajského soudu

[1] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 3. 2. 2026, č. j. 169205/2025/KUSK, zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Beroun ze dne 2. 5. 2025, č. j. MBE-42949/2024/VYST-SmL o schválení stavebního záměru osoby zúčastněné na řízení „domovní vrtaná studna na pozemku parc. č. X v k. ú. S.“. Žalobu žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu Krajský soud v Praze usnesením ze dne 31. 3. 2026, č. j. 41 A 14/2026-13, pro opožděnost odmítl.

[2] V uvedeném stavebním řízení vznesl žalobce námitku systémové podjatosti. Této námitce ředitel krajského úřadu rozhodnutím ze dne 5. 1. 2026, č. j. 170608/2025/KUSK, nevyhověl. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2026, č. j. MMR-13919/2026-83 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ředitele krajského úřadu, brojil žalobce žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl pro nepřipustnost, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí o nevykloučení úřední osoby z projednání věci představuje úkon upravující vedení řízení, na který dopadá kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Krajský soud s odkazem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že tato výluka sleduje zájem na hospodárnosti a rychlosti řízení a směřuje proti přezkumu úkonů, které nemají bezprostřední vliv na rozhodnutí o věci samé a nedotýkají se veřejných subjektivních práv žalobce. Namítané nedostatky mohl žalobce podle krajského soudu uplatnit jako vadu řízení v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí o schválení záměru. Pokud žalobce podal žalobu proti meritornímu rozhodnutí opožděně, nelze tento nedostatek napravovat podáním žaloby proti tomuto procesnímu rozhodnutí, jehož případné zrušení by již nemohlo nic změnit na pravomocném rozhodnutí o schválení záměru, u kterého uplynula lhůta k podání správní žaloby.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl výše uvedené usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby je nezákonné a spočívá na nesprávném právním posouzení otázky přípustnosti žaloby. Krajskému soudu vytýká přepjatě formalistický výklad kompetenční výlučky podle § 70 písm. c) s. ř. s., který porušuje stěžovatelovo právo na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatele krajský soud mechanicky podřadil napadené rozhodnutí pod uvedenou výlučku, přestože v projednávané věci nešlo o běžné procesní rozhodnutí o vedení řízení, nýbrž o posouzení, zda o odvolání proti rozhodnutí o schválení záměru nerozhodoval orgán, u něhož existuje systémové riziko podjatosti (tentýž územní samosprávný celek vystupoval jako stavebník a současně prostřednictvím svého úřadu rozhodoval o opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému v jeho prospěch). Rozhodnutí o nevykloučení osoby stojící v čele rozhodujícího odboru tak mělo bezprostřední dopad na procesní práva stěžovatele.

[5] Úvaha krajského soudu o možnosti uplatnit námitku podjatosti až v žalobě proti meritornímu rozhodnutí byla podle stěžovatele za konkrétních okolností této věci formalistická, jelikož správní orgány rozhodly o věci samé dříve, než byla otázka podjatosti pravomocně dořešena, čímž odvolání proti usnesení o nepodjatosti pozbylo praktického významu. Za této situace měl krajský soud zkoumat, zda odmítnutím žaloby nedojde k odeprání účinné soudní ochrany stěžovatele. Stěžovatel sice nepopírá, že tento typ námitek lze zpravidla uplatnit až v žalobě proti konečnému rozhodnutí, výlučka ze soudního přezkumu však musí být vykládána restriktivně a nelze ji aplikovat bez ohledu na konkrétní dopady.

pokračování

[6] Závěr krajského soudu, že se rozhodnutí o nepodjatosti nijak nemůže dotknout stěžovatelových veřejných subjektivních práv, považuje za příliš kategorický a jdoucí proti vlastním východiskům krajského soudu o restriktivním výkladu kompetenčních výluk. Je přesvědčen, že krajský soud měl žalobu věcně projednat a zabývat se tím, zda bylo rozhodnutí žalovaného zákonné a přezkoumatelné a zda správní orgány řádně posoudily námitku systémové podjatosti. Odmítnutím žaloby soud celou otázku uzavřel, aniž by reflektoval, že řízení bylo od počátku zatíženo závažnou procesní vadou spočívající v tom, že krajský úřad rozhodoval ve vlastní věci v rozporu se zásadou nestranného výkonu veřejné moci.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se v plném rozsahu ztotožňuje s odůvodněním napadeného usnesení krajského soudu. Podle žalovaného má rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti usnesení o námitce podjatosti čistě procesní povahu, jelikož pouze upravuje vedení řízení a v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je proto podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného přezkumu vyloučeno. Žalovaný zdůraznil, že možnost přezkumu této otázky je soustředěna až do žaloby proti meritornímu rozhodnutí, přičemž na procesním charakteru rozhodnutí nic nemění ani tvrzená významnost námitky. K odkazu na čl. 36 Listiny základních práv a svobod žalovaný doplnil, že právo na soudní ochranu není popřeno tam, kde právní řád stanoví, že přezkum určité procesní otázky proběhne v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jako ustanovení zvláštní vůči ostatním důvodům uvedeným v § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může spočívat zejména v nesprávném posouzení procesněprávní otázky soudem, dále v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu, a tím i k odepření soudní ochrany, ačkoli pro takový postup nebyly splněny podmínky (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128). Nejvyššímu správnímu soudu proto v nyní projednávané věci přísluší posoudit pouze to, zda byl postup krajského soudu zákonný, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[12] Námitku stěžovatele založenou na právu na nestranné rozhodování správního orgánu posoudil Nejvyšší správní soud pouze v rovině tvrzené nezákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby. V nyní projednávané věci mu totiž s ohledem na výše uvedené nepřísluší přezkoumávat, zda správní orgány byly ve věci podjaté, nýbrž jen to, zda krajský soud správně uzavřel, že je žaloba proti rozhodnutí o námitce podjatosti nepřipustná.

[13] Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil odkazem na § 70 písm. c) s. ř. s., podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Současně také poukázal na přílehavou judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že rozhodnutí o podjatosti je právě takovým úkonem, pročez je jeho soudní přezkum možný až společně se žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí ve věci.

[14] Nejvyšší správní soud se s argumentací krajského soudu ztotožňuje. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu ostatně ani jiný výklad § 70 písm. c) s. ř. s. v otázce podjatosti nedovozuje. Otázkou přezkoumávání správních rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o podjatosti, resp. nepodjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí. V rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS, zdejší soud uvedl: *„Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“* V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014-35, Nejvyšší správní soud doplnil, že *„Rozhodnutím o vyloučení, resp. o nevyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení je rozhodováno toliko o tom, zda se ta která úřední osoba bude či nebude dále podílet na probíhajícím správním řízení [zde na řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Výrok tohoto rozhodnutí pak svým charakterem není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jako obviněného z přestupku. Z tohoto důvodu není tudíž přezkoumatelný ve správním soudnictví. Je tomu tak proto, že správní žalobou se lze domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 s. ř. s.).“* Podobně rozhodl Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21, ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016-27, ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011-135.

[15] Rozhodnutím o námitce podjatosti se tedy upravují poměry ve správním řízení, resp. vytváří se předpoklady pro meritorní rozhodnutí ve věci samé, a není proto samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť nezasahuje do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. Proto takové rozhodnutí nespadá ani pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021-50). Uvedené závěry se přitom uplatní i v případě námitek systémové podjatosti, a tedy i v nyní projednávané věci. V rozsudku NSS ze dne 19. 6. 2024, č. j. 5 As 194/2023-31, se Nejvyšší správní soud zabýval právě rozhodnutím o námitce systémové podjatosti a potvrdil, že žalobu proti těmto rozhodnutím je třeba z důvodu nepřipustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

pokračování

[16] K námitce stěžovatele, že takový postup ve svých důsledcích porušuje jeho právo na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud uvádí, že z výše citované judikatury vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze jej napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti. Vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu tak nedochází k porušení práva na soudní ochranu, neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž je pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé. Tento výklad, a to i přímo ve vztahu k systémové podjatosti, opakovaně akceptoval rovněž Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 2211/21, ze dne 25. 9. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2413/17 nebo ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 3921/14).

[17] Ani námitka, že odmítnutím žaloby došlo k „vyprázdnění“ procesní ochrany stěžovatele, není důvodná. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že správní orgány vytvořily procesní situaci, v níž bylo o věci samé rozhodnuto dříve, než byla pravomocně dořešena otázka podjatosti, a že odvolání proti usnesení o nepodjatosti tak bylo fakticky zbaveno praktického významu. Ani taková okolnost však nemůže sama o sobě založit přípustnost žaloby proti rozhodnutí, které je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Pokud byl stěžovatel přesvědčen, že uvedený procesní postup krajského úřadu, případně žalovaného, představoval vadu řízení, měl tuto námitku uplatnit v rámci včasné žaloby proti meritornímu rozhodnutí o schválení záměru. Opožděnost takové žaloby nelze zhojit tím, že se účastník následně domáhá samostatného soudního přezkumu procesního rozhodnutí, které přezkumu samostatně nepodléhá. Závěr krajského soudu o nepřípustnosti žaloby proto nelze považovat za odepření soudní ochrany, nýbrž za důsledek zákonné úpravy rozsahu soudního přezkumu a procesního postupu zvoleného stěžovatelem.

[18] Na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že za procesní situace, kdy o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[21] Osoba zúčastněná na řízení nemá dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026 (ve spojení s § 120 s. ř. s.), právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí žádné náklady nevznikly.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu