

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **Ing. T. G.**, zastoupen Mgr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Preslova 9, Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2011, č. j. MSK 101575/2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2012, č. j. 58 A 44/2011 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

Rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále „stěžovatel“) ze dne 20. 7. 2011, čj. MSK 101575/2011 bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru dopravně správních činností (dále „magistrát“) ze dne 27. 4. 2011, čj. SMO/262580/10/DSČ/JeřK. Posledně uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o přestupcích“), neboť překročil rychlost jízdy vozidel v obci o 52 km/hod. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta 6.000 Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců.

Proti rozhodnutí stěžovatele brojil žalobce správní žalobou, ve které namítal chybné posouzení námitky podjatosti směřující proti všem zaměstnancům magistrátu i městských částí. Nesouhlasil především s tím, že o námitce podjatosti rozhodovala úřední

osoba, proti které námitka podjatosti rovněž směřovala. V další části žaloby se žalobce domáhal snížení trestu zákazu řízení všech motorových vozidel.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě

Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 17. 12. 2012, č. j. 58 A 44/2011 – 22, zrušil pro vady řízení jak rozhodnutí stěžovatele (čj. MSK 101575/2011), tak rozhodnutí magistrátu (čj. SMO/262580/10/DSČ/JeřK). Důvodem pro zrušující rozsudek bylo chybné posouzení námitky podjatosti, kterého se správní orgány dopustily.

Krajský soud poukázal na to, že námitka podjatosti směřovala proti všem zaměstnancům správního orgánu prvního stupně a to *„včetně obslužného personálu (např. i uklízeček)“*, nikoli proti správnímu orgánu jako takovému. Pokud tedy považoval stěžovatel námitku za neurčitou, měl žalobce o nedostatcích podání poučit a pokusit se je odstranit dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Dle krajského soudu byl postup magistrátu chybný, když o námitce podjatosti rozhodl jeden z jeho zaměstnanců, o jehož podjatosti nebylo v danou dobu rozhodnuto, protože i vůči němu byla námitka směřována. Krajský soud tedy konstatoval, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo vadou a dospěl k závěru, že žalobce byl v řízení zkrácen na svých právech. To spatřoval krajský soud především ve skutečnosti, že o námitce podjatosti měl s poukazem na § 131 odst. 4 správního řádu rozhodovat v prvním stupni stěžovatel a nikoli magistrát. Proti tomuto rozhodnutí by tak bylo přípustné odvolání k Ministerstvu vnitra, o které byl žalobce zkrácen.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 27. 12. 2012 napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Odkazuje přitom na důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s; namítá nesprávné právní posouzení věci krajským soudem.

Stěžovatel především nesouhlasí s výkladem § 14 odst. 1, § 37 odst. 3 a § 131 odst. 4 správního řádu, který krajský soud provedl. Domnívá se zároveň, že i kdyby došlo z jeho strany k formálnímu pochybení, materiálně by to nemělo na zákonnost rozhodnutí vliv.

Stěžovatel je toho názoru, že v otázce podjatosti bylo rozhodnuto správně, když bylo rozhodováno pouze o zaměstnanci, který se bezprostředně na výkonu pravomoci podílí (v řešeném případě to byla oprávněná úřední osoba rozhodující v dané věci). Nesouhlasí s krajským soudem, že žalobce měl být vyzván ke korekci podání (o podjatosti) výzvou k odstranění jeho vad ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Poukazuje na skutečnost, že žalobce byl v řízení zastoupen advokátem, o jehož právním vědomí nemůže být pochyb a poučení tak nebylo s odkazem na § 4 odst. 2 správního řádu potřebné.

Stěžovatel doplnil, že i kdyby vedoucí odboru dopravně správních činností magistrátu Ing. Bc. D. M. (dále „vedoucí odboru“), který o podjatosti rozhodoval, byl osobou bezprostředně se podílející na pravomoci správního orgánu, neměl o podjatosti

rozhodovat stěžovatel, nýbrž tajemník magistrátu ve smyslu § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o obcích“).

Stěžovatel uvádí důvody, proč nebyl žalobce materiálně zkrácen na svých právech. Prvním důvodem je skutečnost, že magistrát i stěžovatel se s otázkou podjatosti vypořádali v případě Ing. K. J. (dále „pověřený úředník“) i vedoucího odboru, protože důvody podjatosti byly shodné. Druhý důvod spatřuje stěžovatel v nárocích kladených na úřední osoby v § 14 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel má za to, že vedoucí odboru, v případě, že by o důvodech podjatosti věděl, oznámil by je bez dalšího představenému.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Pro případ úspěchu potom navrhuje, aby žalobce uhradil náklady řízení o kasační stížnosti v částce 7.760 Kč, kterou byl povinen uhradit stěžovatel žalobci z titulu napadeného rozsudku krajského soudu.

Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody

Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srovnej například rozsudek ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74) může kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Tato podmínka je v dané věci splněna, neboť stěžejní právní otázku, kterou je v dané věci nutné vyřešit, představuje řešení námitky podjatosti, uplatněné žalobcem již v řízení před magistrátem.

Obecně je třeba k dané věci zdůraznit, že možnost vznést námitku podjatosti náleží k zárukám objektivního a nestranného rozhodování, které náleží mezi významné principy právního státu. V tomto kontextu je třeba zdůraznit platnost klasické právní zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in causa sua*). Z pohledu ústavního práva je zásada nestrannosti nedílnou součástí práva na spravedlivý proces a je přímo zakotvena v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“ - „*každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“). Listina tak zcela jasně garantuje právo každého, aby byla jeho věc rozhodnuta nestranně a to nejen soudem, ale např. také správním orgánem. Ve vztahu ke správnímu řízení je možné odkázat na § 2 odst. 4 správního řádu, ze kterého zásada nestrannosti vyplývá také.

V nyní posuzované věci byla námitka podjatosti vznesena vůči všem zaměstnancům Magistrátu i jednotlivých městských částí z toho důvodu, že žalobce je zaměstnancem Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a má tedy vztah k úřadu, který by měl v jeho věci rozhodovat. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem v tom, že námitka podjatosti směřující proti všem pracovníkům správního orgánu směřovala i do řad

obslužného personálu. Z dikce § 14 správního řádu je totiž zřejmé, že namítat podjatost lze pouze proti osobám, které se podílejí bezprostředně na pravomoci správního orgánu. Ovšem úvaha o tom, proti kterým osobám námitka podjatosti směřovala, nevyvolává pochybnost. Problematická je otázka, kdo měl o této námitce rozhodnout.

Krajský soud správně poznamenal, že pokud považoval magistrát vznesenou námitku za neurčitou, či jiným způsobem vadnou, měl vyzvat žalobce k její specifikaci (aby např. uvedl důvody podjatosti proti konkrétním osobám, které budou v dané věci rozhodovat). Nelze přitom souhlasit se stěžovatelem, že poučit žalobce nebylo nutné, protože byl zastoupen advokátem, o jehož právním vědomí není pochyb. Je pravdou, že vůči osobám bez právnického vzdělání by mělo být poučení detailnější, než je tomu v případě např. advokátů, neznamená to však (zejména vzhledem k častým legislativním změnám), že by právnické vzdělání účastníka řízení, nebo jeho zástupce, automaticky znamenalo, že ho není třeba poučovat vůbec. Vždy je nutné přihlédnout k povaze konkrétního právního úkonu. Nejvyšší správní soud se k problematice poučování účastníka správního řízení dle § 4 odst. 2 správního řádu již vyjadřoval např. v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 – 214, kde uvedl, že *„Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit*“. V dané věci lze ovšem také zdůraznit, že z námitky podjatosti je seznatelné, čeho se žalobce domáhal i důvod, ve kterém podjatost všech pracovníků správního orgánu spatřuje. Pokud byla tato formulace pro správní orgán nesrozumitelná, měl skutečně žalobce k upřesnění vyzvat ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Pakliže to neudělal, fakticky tak akceptoval námitku podjatosti v té podobě, v jaké byla vznesena, a podle toho měl také v dané věci postupovat.

V případě akceptování námitky podjatosti proti všem pracovníkům magistrátu (všem úředním osobám podílejícím se na pravomoci správního orgánu) tak nemohl bez dalšího o námitce podjatosti žádný z těchto pracovníků rozhodnout. Rozhodování o námitce podjatosti je totiž založeno na hierarchickém principu [srov. dikci § 14 odst. 2 (*in fine*) nebo odst. 3 správního řádu], neboť o podjatosti hierarchicky níže postavené úřední osoby rozhoduje úřední osoba postavená výše. Směřuje-li tedy námitka podjatosti proti všem osobám na všech stupních hierarchie, která je limitována nejvyšším stupněm (starostou, v daném případě primátorem města – srov. § 109 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého je starosta v čele obecního úřadu starosta, který je služebně nadřízen i tajemníkovi /§ 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích/), je nevyhnutelné, že v posledním stupni by musel nejvýše postavený úředník rozhodovat o své vlastní podjatosti, což by bylo v rozporu s výše citovanou zásadou *nemo iudex in causa sua.* Služebně nadřízená osoba starostovi neexistuje a z toho vyplývá, že rozhodovat tedy bude služebně nadřízený orgán. Uvedené argumentaci odpovídá i závěr č. 63 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 vztahující se k námitce podjatosti starosty obce, kde se mimo jiné uvádí, že *„o námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad*“ (citovaný závěr je dostupný na www.mvcr.cz). Pro úplnost je třeba poznamenat, že i tato zásada není absolutní a naráží na chápání pojmu suverénního státu, kterému není žádná jiná moc nadřazená (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, odstavec pod bodem 59, obdobně § 14 odst. 6 správního řádu).

Ze shora uvedené argumentace ve vztahu ke skutkovým okolnostem posuzované věci vyplývá, že na úrovni magistrátu nebyla osoba, která by mohla o námitce podjatosti všech (ostatních) pracovníků rozhodnout a jediným možným východiskem tak bylo věc předat nadřízenému správnímu orgánu (v tomto případě stěžovateli - viz § 178 správního řádu). Výsledkem takového řízení by bylo rozhodnutí o rozsahu vyloučení (žádný, některý, všichni) úředníků magistrátu, na které by teprve mohl navazovat další postup magistrátu.

Problematické je akceptovat podstatu závěru krajského soudu, že stěžovatel měl o podjatosti rozhodovat v prvním stupni podle § 131 odst. 4 správního řádu. Zmíněné ustanovení upravuje zde uvedený postup jako následek tzv. delegace nutné, například v důsledku rozhodnutí o podjatosti relevantních osob správního orgánu, vyloučených tak z rozhodování určité věci. V daném případě je úvaha o vyloučení takových úředních osob předčasná. Rozhodně by se mohlo jednat jen o podjatost těch úředních osob, které měly k žalobci rodinný, či jinak blízký vztah, případně jinak podložený určitý vztah k osobě žalobce či projednávané věci. V tomto ohledu je na posuzovaný případ přiléhavý závěr vyjádřený v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74, kde se Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje*". Aplikací výkladové metody *a minori ad maius* lze dospět třeba také k závěru, že tím spíše není důvodem k vyloučení úřední osoby skutečnost, že tato úřední osoba rozhoduje o přestupku řadového zaměstnance územního samosprávného celku pracujícího navíc na úřadě jiného městského obvodu, jestliže mezi jednotlivými pracovníky žádný bližší vztah neexistuje.

Stěžovatel tedy měl o námitce podjatosti rozhodovat v prvním stupni nikoli z titulu ust. § 131 odst. 4 správního řádu, nýbrž z toho důvodu, že mu námitku podjatosti k rozhodnutí měl předložit magistrát, když žádný z jeho zaměstnanců, ani sám primátor, nemohl o námitce podjatosti rozhodnout. Výsledek posouzení námitky stěžovatelem nepředstavuje, v kontextu úvahy o správném postupu v této věci, relevantní skutečnost. Důvod, proč měl o námitce podjatosti rozhodovat v prvním stupni stěžovatel je jiný, než ten, který uvedl krajský soud. V daném případě má však zdejší soud za to, že uvedená vada v rozhodnutí krajského soudu na jeho zákonnost vliv neměla, neboť výrok rozhodnutí by byl stejný (tj. správní rozhodnutí by byla zrušena) i za situace, kdyby k této vadě nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

Stěžovatel rovněž namítl, že materiálně nebyl žalobce na svých právech zkrácen. Nejvyšší správní soud však s argumentací uvedenou v kasační stížnosti nesouhlasí. Jak bylo uvedeno výše, žádná úřední osoba magistrátu nemohla o žalobcem vznesené námitce podjatosti rozhodovat. Pokud tak vedoucí odboru učinil, dostal se, ve shora uvedeném smyslu, do rozporu se zásadou *nemo iudex in causa sua*. Taková vada nemohla být zhojena tím, že o odvolání proti rozhodnutí o podjatosti rozhodoval stěžovatel, který dal vedoucímu odboru za pravdu. V případě nerespektování námitky podjatosti je, v souladu s výše uvedeným, dotčeno ústavně zaručené právo účastníka na spravedlivý proces. Proto se v takových případech z podstaty věci nemůže jednat o pouhá formální pochybení. Jak bylo ukázáno výše, měl o námitce podjatosti (v tom znění v jakém byla podána) rozhodovat

v prvním stupni stěžovatel. Pokud se tak nestalo a stěžovatel rozhodoval až z pozice orgánu odvolacího, byl žalobce opravdu zkrácen o opravný prostředek, který by mu v případě správného postupu náležel proti rozhodnutí stěžovatele, jak správně poznamenal krajský soud. Zkrácení žalobce na jeho právech nelze vyloučit ani odkazem na § 14 odst. 3 správního řádu. Skutečností stěžejní povahy nebyla v daném případě podjatost vedoucího odboru, nýbrž to, že vůbec nebyly splněny podmínky pro postup dle § 14 odst. 4 správního řádu.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., i přes některá drobná pochybení krajského soudu, která však neměla na výsledek vliv, nebyl v dané věci naplněn.

Jelikož jsou námitky stěžovatele v uvedeném rozsahu neopodstatněné a v řízení nevyšly najevo ani žádné takové vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení tento soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Procesně úspěšnému žalobci žádné náklady ve fázi řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. dubna 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu