U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **ŽIVO, spol. s r.o.,** sídlem Debřská 2, 293 01 Kosmonosy, zastoupená Mgr. Taťánou Malmstedt Kolářovou, advokátkou, sídlem Bělehradská 1191/9, 400 01 Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj,** sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 00 Praha, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** D + D Park Kosmonosy a. s., sídlem Lánovská 1475, 543 01 Vrchlabí, zastoupená JUDr. Václavem Krondlem, advokátem, sídlem Jiráskova 2, 360 01 Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2018, č. j. 45 A 48/2016 – 80, o vyloučení soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Milana Podhrázkého z projednávání a rozhodnutí věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 8 As 302/2018,

takto:

Soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Milan Podhrázký **j e v y l o u č e n** z projednávání a rozhodnutí věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 302/2018.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. MMR-4915/2016-83/2019.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 19. 11. 2015, č. j. 152258/2015/KUSK, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o obnovu řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím krajského úřadu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 078260/2013/KUSK, jímž bylo v odvolacím řízení potvrzeno usnesení Městského úřadu Kosmonosy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 2. 2012, č. j. st. 153/2011-14-328-A, dle kterého žalobkyně není účastníkem řízení ve věci žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby D + D Park Kosmonosy – montážní a skladový areál, kterou podala osoba zúčastněná na řízení. Vedle zrušení rozhodnutí krajského úřadu žalovaný rovněž rozhodl o zastavení řízení o obnově.

[3] Kasační stížnost podanou stěžovatelkou dne 14. 9. 2018 projednává Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 8 As 302/2018. Po seznámení se s obsahem kasační stížnosti oznámil (přípisem ze dne 20. 9. 2018) JUDr. Milan Podhrázký, jako soudce zpravodaj a člen osmého senátu příslušného podle platného rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu k projednání a rozhodnutí této věci, předsedovi zdejšího soudu skutečnosti, na základě kterých se domnívá, že jsou dány důvody pro jeho vyloučení z projednávání a rozhodnutí předmětné věci ve smyslu § 8 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[4] Konkrétně JUDr. Milan Podhrázký uvedl, že na vydání nyní napadeného rozsudku krajského soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 45 A 48/2016 – 80, se jako člen senátu nepodílel, avšak upozornil, že tento rozsudek navazuje (jak z hlediska skutkových a právních okolností, tak z hlediska argumentace účastníků) na řízení vedené u krajského soudu ve věci téže žalobkyně (stěžovatelky), jež bylo ukončeno usnesením ze dne 4. 5. 2015, č. j. 48 A 53/2014 – 75. Na vydání tohoto usnesení se podílel JUDr. Podhrázký jako předseda senátu i jako soudce zpravodaj, přičemž obě zmíněná řízení vedená u krajského soudu souvisí s otázkou účastenství stěžovatelky ve shodném (shora uvedeném) územním řízení (o umístění stavby). Součástí odůvodnění rozsudku krajského soudu č. j. 45 A 48/2016 – 80 je mimo jiné i polemika se závěry vyslovenými tímto soudem ve výše označeném usnesení, která ústí do opačného závěru. Na argumentaci plynoucí z odůvodnění usnesení krajského soudu č. j. 48 A 53/2014 – 75 přitom v rámci nyní podané kasační stížnosti stěžovatelka opakovaně navazuje a je tedy zřejmé, že v rámci projednání této kasační stížnosti se bude muset rozhodující senát Nejvyššího správního soudu nutně vyslovit i k tomuto rozporu v právních závěrech krajského soudu v obou zmiňovaných rozhodnutích.

[5] Předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Josef Baxa podle § 8 odst. 3 *in fine* s. ř. s. předložil (přípisem ze dne 27. 9. 2018) posouzení naznačené otázky podjatosti pátému senátu zdejšího soudu, který je podle platného rozvrhu práce povolán o této otázce rozhodnout.

[6] Podle ustanovení § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, *„jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučeni jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*"

[7] Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak, jak zákon tuto příslušnost stanovil, je tato zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci lze jen výjimečně a z opravdu závažných důvodů, které mu reálně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě.

[8] Ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (viz nález ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94) je v rozhodovací činnosti při hodnocení podjatosti soudců nutno aplikovat tzv. „dvojí test nestrannosti“, z něhož mimo jiné vyplývá, že „*nestrannost soudce je především subjektivní kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi stěží nalezla uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat šíře, tedy i z hlediska objektivního, které sleduje existenci dostatečných záruk, aby bylo možno vyloučit jakoukoli legitimní pochybnost*.“

[9] V daném případě se soudce JUDr. Milan Podhrázký označil za podjatého, neboť nyní napadený rozsudek krajského soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 45 A 48/2016 – 80, se týká téže žalobkyně (zde: stěžovatelky) a má věcnou i právní souvislost s usnesením krajského soudu ze dne 4. 5. 2015, č. j. 48 A 53/2014 – 75, na němž se jmenovaný soudce podílel.

[10] V prvně uvedené věci rozhodoval krajský soud o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ve věci žádosti stěžovatelky o obnovu řízení; tuto žalobu věcně posoudil a zamítl, neboť dospěl k závěru, že předmětem obnovy řízení nemůže být rozhodnutí procesní povahy a právě takovou povahu má usnesení stavebního úřadu ze dne 10. 2. 2012, které bylo vydané postupem podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a podle kterého stěžovatelka není účastníkem územního řízení. Ve druhé z uvedených věcí, která časově předcházela, krajský soud posuzoval žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou pro opožděnost odmítl, nicméně v odůvodnění nad rámec rozhodovacích důvodů (*obiter dictum*) připustil, že je naopak možné pravomocné rozhodnutí ohledně účastenství stěžovatelky prolomit využitím institutu obnovy řízení, kterou může iniciovat jak správní orgán, tak účastník na základě žádosti.

[11] Stěžovatelka zjevně vedena tímto právním názorem žádost o obnovu řízení podala, avšak neuspěla s ní; řízení o obnově bylo žalovaným zastaveno (viz výše). Tento závěr posléze potvrdil i krajský soud, jehož rozsudek je nyní předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu. Na posouzení by se přitom měl podílet i JUDr. Milan Podhrázký, který ovšem k naznačené právní otázce již v minulosti v rámci své rozhodovací činnosti právní názor zaujal.

[12] Z poslední (třetí) věty shora citovaného § 8 odst. 1 s. ř. s. je patrné, že zákonodárce zásadně nepřipouští, aby předchozí působení soudce v rozhodovací činnosti týkající se určitých věcí nebo určitých účastníků bylo samo o sobě důvodem podjatosti. Výjimku představuje pouze zákonem výslovně zmíněná situace, popsaná ve větě druhé zmíněného ustanovení, a sice že vyloučeni jsou vždy „*soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení*.“ Pojem „předchozího soudního řízení“ je standardně vykládán judikaturou jako soudní řízení instančně (nikoli pouze časově) předcházející tomu, v němž se otázka případné podjatosti soudce posuzuje. Pro uvedený výklad svědčí jak argumenty gramatické a systematické, tak argumenty založené na povaze soudcovské rozhodovací činnosti a systému instančních vztahů. Věta druhá se týká situací, kdy se na projednávání a rozhodování věci v předchozím řízení soudním či v předchozím postupu správního orgánu podílela táž

osoba, jež by věc měla posuzovat nyní. Je zjevné, že uvedené ustanovení míří na situace instančního nebo kvaziinstančního vztahu mezi „původním“ a „nynějším“ orgánem. Jeho smyslem a účelem je docílit, aby v různých stupních soudního řízení (či v kvaziinstančním vztahu mezi správním orgánem a správními soudy) rozhodovaly tutéž věc vždy odlišné osoby. Jinak řečeno, jde o pravidlo „různých očí“ v rámci instančního či kvaziinstančního vztahu, které má zaručit co možná největší míru objektivity a otevřenosti vyšší instance (kvaziinstance) případnému novému pohledu na projednávanou věc a zabránit případným tendencím, aby tatáž osoba, jež v mezidobí přejde od jednoho z orgánů k orgánu druhému, sama sobě „potvrdila“ správnost jí dříve vysloveného názoru.

[13] V nyní projednávané věci jde právě o tento případ, byť JUDr. Milan Podhrázký, nyní soudce Nejvyššího správního soudu, nebyl přímo členem senátu krajského soudu, který vydal rozhodnutí napadené ve věci sp. zn. 8 As 302/2018. Nelze totiž pominout, že jmenovaný soudce k rozhodné právní otázce týkající se možnosti využití institutu obnovy řízení již vylovil svůj právní názor, a to jako soudce instančně nižšího krajského soudu. Stalo se tak sice pouze nad rámec rozhodovacích důvodů (*obiter dictum*), navíc v řízení o tzv. nečinnostní žalobě – tedy v řízení o jiném žalobním typu, kdy žalovaným nebyl tentýž správní orgán. Nicméně podstatné pro posouzení důvodů k vyloučení JUDr. Milana Podhrázkého z projednávání a rozhodnutí předmětné věci považuje Nejvyšší správní soud to, že v jádru jde stále o tutéž věc – a sice o účastenství v územním řízení, kterého se stěžovatelka snaží domoci za využití různých právních institutů (ochrany proti nečinnosti, resp. obnovy řízení).

[14] Je zde tedy nepochybně dána věcná i právní souvislost obou věcí rozhodovaných krajským soudem, která je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu takového charakteru, že nevyloučením JUDr. Milana Podhrázkého by byl ve výsledku zpochybněn devolutivní účinek kasační stížnosti, jakož i výše vyložený princip nestrannosti soudce.

[15] Tento princip je pro posouzení věci zcela určující a odpovídá mu i relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které je pojem „předchozího soudního řízení“ potřeba chápat nejen instančně, jak již bylo naznačeno výše, ale i materiálně, tj. s ohledem na konkrétní a přímou souvztažnost a věcnou souvislost předmětných řízení; viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2004, č. j. Nao 13/2004 - 54 (publ. pod č. 433/2005 Sb. NSS), podle kterého „[s]*mysl a účel věty druhé § 8 odst. 1 s. ř. s. spočívá mimo jiné v rozvinutí principu instanční oddělenosti řízení před jednotlivými funkčně příslušnými soudy jako záruky vnitřní nezávislosti soudní soustavy, a tím i práva každého na spravedlivý proces. Soudce má čerpat poznatky potřebné pro projednávání a rozhodování věci právě z těch pramenů a tím způsobem, jež jsou vlastní té fázi řízení, k níž je podle pravidel funkční příslušnosti povolán. K pramenům jiným soudce přihlédnout nemůže, což souvisí i s požadavkem jeho nestrannosti ve smyslu neovlivněnosti předchozím (a tedy procesně neregulérním) poznáním o dané věci. Ustanovení věty druhé § 8 odst. 1 s. ř. s. lze tedy chápat jako specifické rozvinutí zásady, vyjádřené již ve větě první § 8 odst. 1 s. ř. s., že totiž soudce nesmí mít jistý, kvalifikovaný poměr k projednávané věci.*“

[16] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že u JUDr. Milana Podhrázkého je v nyní posuzovaném případě dán onen kvalifikovaný poměr k věci, neboť o ní již získal vědomost té povahy, jež vyvolává pochybnost o vnitřní nezávislosti soudních instancí a ve svých

důsledcích i pochybnost o nestrannosti jmenovaného soudce. Tyto pochybnosti jsou podpořeny i samotným vyjádřením JUDr. Podhrázkého, dle něhož i on minimálně z hlediska vnějšího nazírání považuje za nevhodné, aby se na rozhodování podané kasační stížnosti jako člen rozhodujícího osmého senátu Nejvyššího správního soudu podílel.

[17] Pátý senát Nejvyšší správní soud proto předložené oznámení o podjatosti shledal důvodným a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto usnesení.

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

V Brně dne 8. října 2018

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu