

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph. D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) I. D., b) L. N.**, proti žalované: **předsedkyně Krajského soudu v Ostravě**, se sídlem Havlíčkovo nábřeží 1835/34, Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o návrhu Krajského soudu v Ostravě na přikázání věci jinému soudu,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci se žalobou podanou dne 17. 12. 2018 u Krajského soudu v Ostravě domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v jednání předsedkyně soudu při vyřízení kárných podnětů žalobců a prošetření tvrzených kárných provinění soudkyně Mgr. T.

[2] Žaloba byla přidělena k rozhodnutí senátu 22 A krajského soudu. Předsedkyně senátu věc dne 8. 1. 2019, tedy bezprostředně po jejím přidělení, předložila Nejvyššímu správnímu soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. k přikázání jinému než místně příslušnému krajskému soudu. Ze soudního spisu je přitom zřejmé, že před podáním tohoto návrhu věc nepředložila předsedkyni soudu dle § 8 odst. 3 s. ř. s; spis taktéž neobsahuje vyjádření ostatních soudců správního úseku krajského soudu. Předsedkyně senátu v návrhu uvedla, že tvrzený nezákonný zásah má spočívat v postupu předsedkyně krajského soudu v rámci výkonu státní správy na úseku soudnictví, což s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu může zakládat důvodné pochybnosti o nepodjatosti soudců příslušného soudu.

II.

[3] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s., neboť dospěl k právním názorům, které jsou odlišné od právních názorů již vyjádřených v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

„Systémová“ podjatost

[4] Podle § 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. Dle odst. 3 soudce, který zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu a v řízení zatím může provést jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Předseda soudu na jeho místo určí podle rozvrhu práce jiného soudce nebo jiný senát. Má-li předseda soudu za to, že není dán důvod podjatosti soudce, nebo týká-li se věc předsedy soudu, rozhodne o vyloučení Nejvyšší správní soud usnesením. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát.

[5] Čtvrtý senát se v rozsudku čj. 4 As 14/2004-70 vyjádřil k otázce nestrannosti soudců krajského soudu v situaci, kdy posuzovali rozhodnutí, jež vydal místopředseda téhož krajského soudu. Dospěl k závěru, že místopředseda krajského soudu je podle § 119 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, orgánem státní správy soudu. Podle § 30 odst. 2 citovaného zákona místopředsedové krajského soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu krajského soudu a státní správu okresních soudů, které patří do jeho obvodu, v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Podle § 121 odst. 3 téhož zákona vykonávají místopředsedové krajského soudu státní správu krajského soudu. Postavení soudců ve vztahu k místopředsedovi soudu, u něhož sami působí, pokud takový místopředseda může v zákonem stanovených případech vykonávat ve vztahu ke jmenovaným soudcům úkoly státní správy, by mohlo zavdat objektivní pochybnost o nepodjatosti těchto soudců, a to tím spíše, že vyloučení soudce z projednávání a rozhodování ve věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.

[6] Na uvedené závěry navázala celá řada dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v agendě Nad - přikázání věci podle § 9 s. ř. s. [srov. též rešerše, zpracovaná Oddělením dokumentace a analytiky dne 18. 2. 2019, sp. zn. D-204/2019/mw, *Přikázání věci jinému soudu* (§ 9 s. ř. s.)]. Uvést lze např. usnesení čj. Nad 50/2014-25, v jehož odůvodnění se uvádí, že „*důvodné pochybnosti o nepodjatosti soudců příslušného soudu lze mít zejména z toho důvodu, že předmětem řízení v nyní posuzované věci je nečinnost městského soudu jako správního orgánu, tzn. orgánů správy městského soudu, resp. jeho funkcionářů. Skutečnost, že by soudci městského soudu měli posuzovat činnost funkcionářů městského soudu, kteří mohou v zákonem stanovených případech vůči nim vykonávat úkoly justiční správy, je důvodem pro vyloučení těchto soudců z projednání a rozhodnutí věci (srov. rozsudek č. j. 4 As 14/2004-70).*“

[7] Nejvyšší správní soud dále v usnesení čj. Nad 250/2017-16 mj. konstatoval, že v případě napadení rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, vůči němuž jsou soudci správního úseku podřízeni ve smyslu zákona o soudech a soudcích, „*by soudci správního úseku krajského soudu byli z projednávání věci automaticky vyloučeni pro systémovou podjatost a že je proto nutné věc automaticky delegovat jinému správnímu soudu bez případného konkrétního rozhodnutí o vyloučení všech soudců tohoto soudu*“.

pokračování

[8] V rozhodovací praxi tedy dochází k tomu, že je-li v řízení napadáno rozhodnutí funkcionáře krajského soudu, paušálně tato situace vede k tomu, že předseda senátu, který má příslušnou žalobu projednávat, podá u Nejvyššího správního soudu návrh na delegaci nutnou dle § 9 odst. 1 s. ř. s. s poukazem na „automatickou“ podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu. K návrhu mnohdy ani není připojeno žádné vyjádření ostatních správních soudců, kteří by měli být podjatí. Nejvyšší správní soud o podjatosti taktéž rozhoduje pouze na základě premisy, že jde-li o rozhodnutí předsedy či místopředsedy při výkonu státní správy – tedy o rozhodnutí funkcionáře a „nadřízeného“ ostatních soudců – je tu důvod pochybovat o podjatosti jemu „podřízených“ soudců a věc je nezbytné postoupit jinému krajskému soudu. To vše bez hlubšího a bližšího zkoumání věci a skutečného vztahu jednotlivých soudců k projednávané věci či jejím účastníkům. Právě s tímto paušálním postupem a *a priori* přijatým závěrem o podjatosti soudců však osmý senát nesouhlasí a domnívá se, že pouhé postavení předsedy jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu a s tím související pravomoci nestačí k přijetí závěru o podjatosti všech soudců krajského soudu (k tomu viz dále bod „*Procesní postup*“).

[9] K problematice podjatosti soudců lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. V nálezu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05, jakož i v nálezu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, Ústavní soud dovodil, že k *„vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci může dojít teprve tehdy, když je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebudou moci nebo schopni nezávisle a nestranně rozhodovat. Nepochybně se jedná o případy, kdy soudce je současně na straně účastníka řízení či svědka, resp. když by v řízení mohl být dotčen na svých právech; shodně to platí, že soudce má k účastníkům řízení příbuzenský, přátelský nebo zjevně nepřátelský vztah, příp. vztah ekonomické závislosti (...) S přihlédnutím k výše uvedeným ilustrativním důvodům pro vyloučení je třeba dle názoru Ústavního soudu posoudit vztah soudce k věci nebo účastníkům, příp. jejich zástupcům, v daném případě současně ze dvou vzájemně se prolínajících hledisek, a to jaká je povaha tohoto vztahu a zda se jedná o zjevně intenzivní (např. bezprostřední, určitým způsobem individualizovaný) vztah.“*

[10] V usnesení ze dne 2. 12. 2010, III. ÚS 3212/10, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že příslušná úprava vyloučení soudců z rozhodování směřuje k tomu, aby ve věci jednal a rozhodoval soudce, jehož nestrannost nebude ovlivněna tím, že má sám osobní (pohnutkami osobního rázu motivovaný) zájem na výsledku řízení. Poměr vyloučené osoby k věci musí mít tedy zcela konkrétní podobu a osobní charakter, aby mohl být dostatečně pádným důvodem, podmiňujícím vznik pochybnosti o schopnosti soudce nestranně přistupovat k věci a k úkonům jí se týkajícím.

[11] Postup, kterým je věc odnímána zákonnému soudci a přidělena jinému soudci je nezbytné považovat v souladu s výše citovanou judikaturou Ústavního soudu za zcela výjimečnou systémovou pojistku. Soudce lze proto vyloučit z projednávání a rozhodování přidělené věci pouze výjimečně, a to ze závažných důvodů, které mu skutečně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě (srov. usnesení NSS čj. Nao 19/2003-16). Jen za dodržení těchto pravidel totiž bude naplněn ústavní princip zákazu odnětí zákonnému soudci, který je zakotven v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[12] Pochybnosti o podjatosti přitom nezakládá pouhý vztah kolegiality mezi soudci příslušného soudu (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 67/04). Podle rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 16 Kss 1/2018-207 je podjatost soudce založena existencí „důvodu pochybovat“ - vážných důvodů domnívat se, že soudce by nemusel nestranný být. „Důvod pochybovat“ musí mít svůj konkrétní skutkový důvod a také svou míru. Míra „důvodu pochybovat“ musí být přiměřená. Nestačí, že lze vysledovat vztahovou linku mezi soudcem a jeho věcí. Aby byla určitá vztahová linka důvodem podjatosti, musí být její význam pro soudce dostatečně intenzivní. Soudci jsou totiž profesionály zvyklými rutinně rozhodovat věci na základě relativně objektivních kritérií a v rámci toho jsou za běžných okolností obvykle schopni se oprostit od svých subjektivních pocitů, postojů a inklinací. Stejně tak je zcela běžné, že opakovaně přicházejí v souvislosti s výkonem své profese do styku s lidmi, které znají a k nimž je nezřídka poji profesní přátelství. Teprve u nadkritické intenzity vztahu soudce k věci lze o podjatosti uvažovat.

[13] Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 8. 2015, čj. 7 Td 48/2015-8, rozhodoval o návrhu na odnětí a přikázání věci z důvodu vhodnosti, neboť obviněný byl bratrem předsedy Vrchního soudu, jehož soudci měli rozhodovat o odvolání obviněného. Nejvyšší soud návrhu nevyhověl s odůvodněním, že *„[s]kutečnost, že obviněný má rodinnou vazbu, byť k předsedovi Vrchního soudu v Olomouci, nemůže automaticky znamenat, že celý soud, žádný ze soudců, resp. senátů, není schopen v jeho věci spravedlivě a nestranně rozhodnout. Předseda soudu, jako orgán státní správy soudů, nesmí nijak zasahovat do rozhodování v konkrétní věci, a je věcí profesionality každého soudce, aby i v takovémto případě byl schopen rozhodovat nezávisle a nestranně. Při přistoupení na ‚logiku‘ návrhu na delegaci by pak mohla vzniknout otázka, zda nejsou vyloučeni z vykonávání úkonů trestního řízení také všichni soudci všech soudů v obvodu daného vrchního soudu.“*

[14] Z výše uvedené judikatury tedy plyne, že důvodem pro shledání podjatosti soudce musí být konkrétní, intenzivní a osobní vztah soudce k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům. Takovým důvodem přitom není pouhý vztah kolegiality s ostatními soudci, a vždy je nutné též přihlížet k profesionalitě soudce, u něhož se oprávněně předpokládá, že je schopen oprostit se od subjektivních pocitů, postojů a inklinací a rozhodovat nestranně a nezávisle.

[15] Co se týče vztahu nadřízenosti a podřízenosti, Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v usnesení čj. Nao 27/2012-126, v němž se zabýval námitkou podjatosti vznesenou kárně obviněným. Námitku uplatnil vůči přísedícím kárného senátu ve věcech státních zástupců z důvodu jejich pracovního zařazení v rámci Nejvyššího státního zastupitelství, které připravovalo a shromažďovalo podklady pro podání návrhu na zahájení kárného řízení, což potvrdil i nejvyšší státní zástupce. Soud při posuzování námítky dospěl k závěru, že formální pracovní vztah podřízenosti obou těchto přísedících k nejvyššímu státnímu zástupci nemůže, izolovaně a bez dalších bližších indicií naznačujících možnou podjatost, postačit pro jejich automatické vyloučení z projednávání a rozhodnutí v dané kárné věci. Nelze totiž pominout, že Nejvyšší státní zastupitelství je vrcholnou institucí veřejné žaloby, a proto lze v jeho rámci předpokládat i vyšší míru profesionality a respektování etických pravidel. Zároveň jde o personálně početnou instituci, v níž pracuje v různých odborech několik desítek státních zástupců.

pokračování

[16] V usnesení čj. 1 As 19/2010-106 rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Uvedl, že „[p]racovněprávní vztah vytváří totiž nepochybně určitý vztah závislosti mezi oběma jeho účastníky a obecně vzato dává zaměstnavateli určité možnosti k působení na zaměstnance tak, aby tento měl tendenci pokud možno vyhovět nejrůznějším preferencím zaměstnavatele. Zaměstnavatel v první řadě rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru; představa, že se zaměstnanec dokáže právními prostředky dlouhodobě bránit cílené a setrvalé snaze zaměstnavatele pracovní poměr s ním ukončit, je v běžných životních poměrech iluzorní. Zaměstnavatel dále významně rozhoduje o tom, jaké finanční a případně i nefinanční benefity zaměstnanec za svoji práci obdrží, přičemž i přesto, že je v řadě ohledů vázán objektivním právem, má široký faktický prostor pro diskreci. A konečně nelze podcenit, že zaměstnavatel může nejrůznějšími drobnými opatřeními a každodenní praxí (např. úpravou pracovní doby, pracovního prostředí, uspořádáním vztahů zaměstnance s jeho kolegy, vymezením konkrétních pracovních úkolů a rozdělením práce mezi jednotlivé zaměstnance aj.) vystavit zaměstnance účinnému tlaku.“ Rozšířený senát dále hodnotil existenci právní úpravy, která by měla zajistit, aby se na výkonu pravomoci správních orgánů podíleli pouze nepodjatí pracovníci správního orgánu (tedy zákonné záruky jejich nepodjatosti a nezávislosti), povahu a úpravu pracovněprávního vztahu pracovníků, jejich odměňování, možnosti rozvázání pracovního poměru a čím jsou při výkonu činnosti vázáni – zda zákonem či pokyny vedoucích úředníků. Dospěl přitom k závěru, že zákon sice ukládá úředníkům územních samosprávných celků povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně nedává účinné záruky toho, že se tak opravdu bezezbytku stane. Tito úředníci totiž nejsou vůči obci či kraji ve veřejnoprávním služebním poměru, který by se vyznačoval trvalostí a zásadní nezrušitelností (tzv. definitivita) a který by poskytoval dostatečně účinné právní záruky před působením ze strany nadřízených (např. zásadní nepřeložitelnost).

[17] Optikou výše uvedených závěrů a aspektů, které rozšířený senát při svém rozhodování vážil, lze nahlížet i na vztah předsedy soudu a soudce u daného soudu působícího. Předně je nutné uvést, že pracovní vztah soudce upravuje zejména zákon o soudech a soudcích s tím, že se přiměřeně užijí ustanovení zákoníku práce (srov. § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích).

[18] Platové poměry soudců upravuje zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Plat soudce určuje citovaný zákon nezávisle na vůli předsedy soudu, který nadto soudci ani nemůže přiznat nenárokovou složku platu v podobě odměn. Do platového ohodnocení soudce proto předseda soudu nemůže nijak zasahovat.

[19] Po dobu výkonu funkce u příslušného soudu předseda nemůže soudcům udělovat žádné pokyny, soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem a

nikdo nesmí narušovat nebo ohrožovat jejich nezávislost a nestrannost (viz § 79 zákona o soudech a soudcích). Předseda soudu může práci soudců ovlivnit jejich zařazením do soudních oddělení dle rozvrhu práce. V případě správních soudců to může např. znamenat určení, zda budou příslušní k rozhodování v „samosoudcovské“ agendě. Je však nezbytné upozornit, že byť o rozvrhu práce rozhoduje výhradně předseda soudu, na jeho projednání se podílí i soudcovská rada a jako veřejný dokument podléhá i kritice a kontrole ze strany veřejnosti. Samotné zařazení či přeřazení soudců v rámci jednotlivých soudních oddělení a senátu nadto nelze považovat za tak významný zásah do výkonu funkce soudce, aby mohl představovat nástroj „nátlaku“ předsedy soudu (k pravděpodobnosti zneužití pravomocí předsedy viz níže).

[20] Podle § 126 odst. 2 písm. a) téhož zákona provádí předseda soudu prověrky soudních spisů. Přestože toto oprávnění může být některými soudci vnímáno jako prostředek k účelové či šikanózní kontrole jejich spisů, jde o zákonnou povinnost předsedy soudu dbát o to, aby v řízeních před soudem nedocházelo ke zbytečným průtahům. Jen stěží lze proto tuto pravomoc považovat za neoprávněný prostředek nátlaku.

[21] Co se týče přeložení soudce k jinému soudu, to lze učinit pouze se souhlasem nebo na žádost konkrétního soudce (§ 71 zákona o soudech a soudcích), nejde-li o výjimečný postup dle § 72, který však stejně leží mimo pravomoc a vůli předsedy soudu (přeložení soudce z důvodu změny v organizace soudů, příslušnosti soudů nebo obvodu soudů). O přeložení přitom rozhoduje ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, a předsedou soudu, z něhož je soudce překládán (§ 73 téhož zákona). Předseda soudu proto nerozhoduje o „kariérním postupu“ či „sestupu“ soudce, může se k němu pouze nezávazně vyjádřit.

[22] Zánik funkce soudce (§ 94 a násl. téhož zákona) taktéž nespadá do pravomoci předsedy soudu a může nastat pouze ze zákonem předpokládaných důvodů, v nichž opět předseda soudu nikterak nefiguruje. Jedinou výjimkou by mohlo být rozhodnutí o nezpůsobilosti vykonávat funkci soudce či kárné opatření odvolání z funkce soudce. Tato rozhodnutí však vydává kárný senát zřízený dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Předseda soudu může pouze podat kárný návrh či návrh na zjištění nezpůsobilosti soudce vykonávat svou funkci. Byť tedy předseda soudu může být iniciátorem uvedených řízení, jejich výsledek ovlivnit nemůže a nemůže zasáhnout do rozhodovací činnosti k tomu příslušného kárného senátu.

[23] Dospěl-li čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 As 14/2004-70 k závěru, že předseda soudu může v zákonem stanovených případech vykonávat ve vztahu k soudcům úkoly státní správy, čímž je ohrožena nepodjatost těchto soudců, osmý senát s takovým názorem za účinnosti současné právní úpravy nemůže souhlasit. Dle našeho názoru totiž předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. Jde-li o výše zmíněné pravomoci, jako např. tvorba rozvrhu práce, kontrola spisů atd. jde o nástroje, které nemají charakter postihu. Potencialitu využití jich k nátlaku si lze představit jen při zcela výjimečném zneužití svěřených pravomocí předsedy. Nelze však odhlédnout od toho, že předseda sám je taktéž soudcem, který je vázán zákonem a při výkonu funkce i v občanském životě je povinen zdržet se všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů (srov. § 80 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). U takové osoby lze

pokračování

tím spíše očekávat řádnost výkonu jeho funkce a užívání svěřených pravomocí v zákonem určených mezích. Nepochybně je pak předseda soudu stejně tak jako každý soudce profesionálem, který se dokáže oprostit od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít (k tomu viz výše citovaná judikatura NSS a Nejvyššího soudu). Nadto je nezbytné připomenout, že v nyní posuzovaném případě i případech výše judikovaných jde buď o přezkum rozhodnutí předsedy jako funkcionáře či o přezkum postupu předsedy při výkonu správy soudu (opět v pozici funkcionáře). Nejde tak o oblast, která by se předsedy dotýkala na osobní, soukromé či finanční úrovni; stále jde pouze o přezkum rozhodnutí či postupů předsedy v otázkách správy soudu.

[24] Současná právní úprava proto předsedovi soudu neposkytuje prostředky pro vytváření a uplatňování nežádoucího vlivu na rozhodovací činnost soudců příslušného soudu.

[25] Z výše uvedených důvodů se proto osmý senát domnívá, že v případě, kdy mají soudci krajského soudu přezkoumávat žalobou napadené rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, popřípadě rozhodovat o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v postupu předsedy soudu jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu, nejsou krajší soudci z projednání žaloby *a priori* a automaticky vyloučení pro podjatost a je nezbytné individuálně posuzovat jimi uváděné důvody jejich podjatosti. Bude na místě přihlédnout k povaze projednávané věci, a to nejen z hlediska vztahu soudce k dané věci, ale i z hlediska veřejnosti a jejího vnímání práva na spravedlivý proces. Typicky není na místě uvažovat o podjatosti ve věcech účastníků, kteří s ohledem na četnost a povahu svých podání toliko zneužívají systém ochrany veřejných subjektivních práv (k tomu viz např. usnesení čj. Nad 282/2015-30).

[26] Na tomto místě je vhodné poznamenat, že osmý senát si je vědom subjektivní i objektivní stránky nestrannosti soudce. Jak dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04, nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěží uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), ale to, zda reálně existují objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o nestrannosti soudce. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, ale i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (srov. nález ÚS ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01). Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost.

[27] V nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04, k tomu Ústavní soud doplnil, že při posuzování nestrannosti a nezávislosti nelze zcela odhlédnout ani od jevové stránky věci, kdy je za validní kritérium považováno i tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby, neboť je tento aspekt důležitý pro zaručení důvěry v soudní rozhodování.

[28] Osmý senát si je vědom, že by se účastníci mohli obávat narušení nestrannosti soudce tím, že by rozhodoval o věci předsedy soudu. K vyjádření těchto obav však slouží námitka podjatosti. V nyní posuzované věci, stejně tak jako i v dalších věcech agendy Nad u Nejvyššího správního soudu, však podjatost nenamítá účastník řízení, ale soud ihned po nápadu věci sám dospěje k závěru o nebezpečí podjatosti všech soudců správního úseku krajského soudu, a to s ohledem na předmět řízení a vztah soudců a předsedy soudu. Právě proto, že soud věc ihned předloží Nejvyššímu správnímu soudu a nepoučí účastníky o možnosti podat námitku podjatosti, není jasné, zda by se účastníci s námitkou na krajský soud skutečně obrátili.

Procesní postup

[29] Nejvyšší správní soud v usnesení čj. Nad 23/2009-32 uvedl, že „[z]ákladním procesním předpokladem pro předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je předchozí vyloučení soudců správního úseku soudu v rozsahu neumožňujícím sestavit k projednání a rozhodnutí věci senát, a to vždy postupem dle § 8 odst. 3 s. ř. s. či dle § 8 odst. 5 s. ř. s.“ V dané věci tedy soud dospěl k závěru, že pro nevyčerpání uvedeného postupu je návrh na přikázání věci předčasný, a proto jej zamítl.

[30] V usnesení čj. Nad 50/2014-25 však výše uvedený závěr korigoval tak, že sice obecně platí, že předpokladem delegace nutné je „rozhodnutí o vyloučení všech soudců specializovaných senátů (...), pokud by však měl o vyloučení rozhodovat Nejvyšší správní soud, bylo by trvání na takové podmínce zbytečným formalismem. Taková situace by nastala i v tomto případě, neboť předseda městského soudu jako žalovaný orgán správy soudu nemůže rozhodovat ve své vlastní věci, takže by o vyloučení soudců městského soudu musel podle § 8 odst. 3 s. ř. s. per analogiam tak jako tak rozhodnout Nejvyšší správní soud.“

[31] Nastíněný rozporný přístup byl popsán i v usnesení čj. Nad 132/2014-29 tak, že „[v] judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dva zčásti odlišné, ve své podstatě ovšem komplementární, přístupy k řešení posuzované problematiky. Jeden vychází ze závěru, že základním procesním předpokladem pro předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je předchozí vyloučení soudců správního úseku krajského soudu v rozsahu neumožňujícím sestavit k projednání a rozhodnutí věci senát, a to vždy postupem dle § 8 odst. 3 s. ř. s. či dle § 8 odst. 5 s. ř. s.“ (...) Druhý přístup reaguje na případ návrhu na delegaci nutnou rozdílně jen v tom směru, že vyloučení soudců správního úseku krajského soudu rozhodnutím Nejvyššího správního soudu řeší jako otázku předběžnou za situace, kdy by soudci krajského soudu měli posuzovat činnost funkcionářů téhož krajského soudu. V takovém případě by trvání na podmínce předchozího rozhodnutí o vyloučení soudců správního úseku krajského soudu bylo zbytečným formalismem (...) Uvedený případ je tedy specifický právě tím, že předmětem posouzení je činnost krajského soudu jako správního orgánu, tedy fakticky jeho funkcionářů, takže o vyloučení soudců krajského soudu by stejně musel rozhodovat Nejvyšší správní soud (§ 8 odst. 3 s. ř. s. per analogiam).“

pokračování

[32] Uvedené závěry převzala řada dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. usnesení čj. Nad 250/2017-16, Nad 54/2017-19 či Nad 88/2018-13).

[33] V rozhodovací praxi tak nastává následující situace: v případě, že žalobce u krajského soudu napadne žalobou rozhodnutí předsedy tohoto soudu vydané právě z pozice jeho funkce (typicky agenda správy soudu), předseda senátu bez ohledu na konkrétní názor ostatních soudců příslušného soudu a bez předložení věci předsedovi soudu podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. V odůvodnění se omezí na konstatování, že je žalobou napadeno rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, což s ohledem na judikaturu zakládá důvod podjatosti všech správních soudců daného krajského soudu, a proto je nutné věc přikázat jinému krajskému soudu. Nejvyšší správní soud v takovém případě rozhodne s odůvodněním, že přestože nebyl vyčerpán postup dle § 8 odst. 3 s. ř. s. a nebylo rozhodnuto o vyloučení všech soudců správního úseku krajského soudu, z nichž by bylo možné sestavit senát, není to na překážku pro posouzení návrhu na delegaci nutnou, neboť by trvání na tomto postupu bylo přílišným formalismem, jde-li o tvrzenou systémovou podjatost. A právě proto, že se jedná o systémovou podjatost a je napadeno rozhodnutí předsedy soudu, který může vůči jemu „podřízeným“ soudcům uplatňovat pravomoci dle zákona o soudech a soudcích, je bez další bližší úvahy přijat závěr, že všichni soudci jsou z projednávání věci vyloučeni a věc se přikazuje jinému krajskému soudu. Přitom je jediným výrokem rozhodnuto pouze o přikázání věci k rozhodnutí, nikoli též o vyloučení soudců. To, že jsou soudci vyloučeni, je konstatováno pouze v odůvodnění usnesení.

[34] S uvedeným postupem se osmý senát neztotožňuje. Předně, jak je již vysvětleno výše, nezastáváme názor o existenci systémové podjatosti z důvodu postavení a pravomocí předsedy soudu vůči soudcům daného soudu. Dále je nezbytné zdůraznit, že dle § 9 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát. Zákon výslovně požaduje předchozí vyloučení krajských soudců. O vyloučení přitom dle zákona může rozhodnout jen předseda soudu, popřípadě Nejvyšší správní soud usnesením (viz § 8 s. ř. s.). Pokud se však věc týká předsedy soudu, rozhoduje o vyloučení usnesením Nejvyšší správní soud (srov. § 8 odst. 3 věta třetí s. ř. s.).

[35] Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu však zákonné znění nerespektuje a činí nedůvodný odklon tím, že rozhoduje o návrhu na delegaci nutnou, aniž by rozhodl o podjatosti a vyloučení soudců. K podjatosti se nadto vyjádří pouze v odůvodnění, nikoli (samostatným) výrokem. O vyloučení soudců proto není vůbec rozhodnuto. Zároveň akceptuje postup soudců krajských soudů, kteří se s návrhem na delegaci obrací přímo na Nejvyšší správní soud, aniž by oznámili důvod své podjatosti předsedovi, jak to vyžaduje § 8 odst. 3 s. ř. s.

[36] Aby nebyl postup při vyloučení soudců krajských soudů zatížen „zbytečným formalismem“ (viz odst. [30] a [31] usnesení a tam citovaná judikatura), lze si představit, že předseda krajského soudu spolu s oznámením o podjatosti soudců (§ 8 odst. 3 s. ř. s.) předloží Nejvyššímu správnímu soudu i eventuální návrh na delegaci nutnou (§ 9 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté v případě shledání podjatosti soudců o věci rozhodne dvěma výroky tak, že prvním výrokem soudce vyloučí a druhým výrokem věc přikáže

k projednání a rozhodnutí jinému krajskému soudu. Tímto postupem bude respektováno zákonné znění § 8 a § 9 s. ř. s.

III. Otázky předložené rozšířenému senátu

[37] Ze shora uvedených důvodů rozhodl osmý senát o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení těchto otázek:

I. Je důvodem k přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího to, že žalobce u krajského soudu žalobou napadá rozhodnutí předsedy téhož krajského soudu vydané v rámci výkonu státní správy soudu, popřípadě jeho postup v rámci výkonu státní správy soudu?

II. Je podmínkou k přikázání věci jinému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. výrok, jímž jsou vyloučeni soudci specializovaných senátů, nebo postačí, pokud soud dospěje k závěru o vyloučení soudců specializovaných senátů v odůvodnění rozhodnutí o delegaci?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 29. srpna 2019

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu