



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Mgr. F. S.**, proti žalovanému: **ministr spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2019, č. j. MSP-190/2017-OOJ-SO/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 8 A 77/2019 - 30,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 8 A 77/2019 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2019, č. j. MSP-190/2017-OOJ-SO/16, žalovaný nevyhověl žalobcovým opakovaným žádostem o přeložení k Městskému soudu v Brně, Okresnímu soudu Brno - venkov, případně k jinému okresnímu soudu v obvodu Krajského soudu v Brně podle § 71 odst. 1 a § 73 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Konstatoval, že oproti předchozím žádostem, jež byly v roce 2013 zamítnuty tehdejším ministrem spravedlnosti, už sice předseda Krajského soudu v Plzni a předseda Okresního soudu v Sokolově přehodnotili svůj původní negativní postoj k žalobcovu přeložení, ovšem předseda Krajského soudu v Brně souhlas s žalobcovým přeložením ani nadále neudělil, neboť žádný z okresních soudů v obvodu jeho působnosti neprojevil zájem o žalobcovo přeložení.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále také „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeném usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že rozhodnutí o přeložení činí ministr spravedlnosti z moci úřední, a to jen tehdy, pokud dospěje k závěru, že jsou dány důvody k takovému přeložení.

Je tedy vždy na jeho volném uvážení, zda v případě konkrétního soudce existují důvody a předpoklady pro jeho přeložení k výkonu funkce soudce k jinému soudu. Pokud shledá, že existují, vydá rozhodnutí podle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích a soudce přeloží, jestliže ale takové důvody a předpoklady nenalezne, nemá o čem rozhodovat. Z § 71 a násl. zákona o soudech a soudcích nevyplývá, že by žádost soudce o přeložení byla úkonem, kterým by bylo zahájeno řízení o této žádosti, a že by tudíž ministr spravedlnosti měl povinnost vydat o ní rozhodnutí, ať již vyhovující nebo zamítavé. Žádost soudce je pouhým podnětem k tomu, aby ministr spravedlnosti věc zvážil a případně rozhodl o přeložení soudce. Dospěje-li však k závěru, že přeložení soudce k jinému soudu není namístě, nevydává o tom rozhodnutí, ale věc uzavře s tím, že není důvod k tomuto opatření. Jinak řečeno, v pravomoci ministra spravedlnosti je vydat rozhodnutí o přeložení soudce k výkonu funkce na jiný soud; dojde-li však k závěru, že k přeložení konkrétního soudce nejsou dány důvody, nevydává o tom rozhodnutí, ale žadatele o tom pouze vyrozumí. Napadené rozhodnutí žalovaného je tudíž úkon, který nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., přestože má po formální stránce podobu rozhodnutí, neboť obsahuje výrok, odůvodnění i poučení o opravném prostředku. Jde pouze o informativní vyjádření o tom, že pro přeložení žalobce k výkonu funkce soudce k jinému soudu neshledal důvody.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Zákon o soudech a soudcích, který odkazuje také na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), umožňuje zahájit řízení i na žádost, z čehož plyne i povinnost žalovaného o takové žádosti rozhodnout. Podle judikatury Ústavního soudu se ve správním soudnictví lze bránit i proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o žádosti soudce o přeložení. Tím spíš by mělo být možno přezkoumat rozhodnutí žalovaného v této věci. Zopakoval své věcné námítky proti tomuto rozhodnutí a popsal své důvody, zejména rodinné, které jej vedly k podání žádosti o přeložení od Okresního soudu v Sokolově, kde je předsedou senátu, k některému z okresních soudů v obvodu Krajského soudu v Brně, neboť bydlí s manželkou a nezletilým synem v L. u B. Rozvedl také vývoj svých žádostí a výběrových řízení, jichž se účastnil, a těch, jichž se naopak coby již jmenovaný soudce účastnit nemohl, a to od roku 2014, kdy předseda Okresního soudu v Sokolově a předseda Krajského soudu v Plzni udělili souhlas s jeho přeložením. Navrhl, aby bylo usnesení městského soudu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, popřípadě aby bylo zrušeno též rozhodnutí žalovaného. Pokud by mu správní soudy nevyhověly, žádá, aby mu bylo sděleno, jakými způsoby se může domáhat svého ústavně zaručeného práva na přístup k veřejné funkci soudce u jím preferovaných soudů za rovných podmínek.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že rozhodování o přeložení soudce k jinému soudu podléhá absolutní diskreci a není vázáno žádnými zákonem stanovenými podmínkami. Na přeložení k jinému soudu soudce nemá právní nárok a

pokračování

případný soudní přezkum tohoto rozhodování by měl být omezen na splnění procesních podmínek, na ověření, že nebyl porušen zákaz libovůle, a na dodržení relevantních procesních ustanovení. Není naopak namístě podrobovat přezkumu jeho správní úvahu. Své procesní povinnosti žalovaný splnil. Možné přeložení stěžovatele projednal s předsedou Krajského soudu v Brně, jenž s ním nesouhlasil s odkazem na to, že žádný z okresních soudů v jeho obvodu neprojevil o přeložení stěžovatele zájem. Žalovaný neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by bylo namístě rozhodnout o přeložení navzdory nesouhlasu předsedy Krajského soudu v Brně. Napadené rozhodnutí není ani v rozporu se zákazem libovůle a není ani věcně nesprávné či založené na nerovném zacházení. Ostatně stěžovatel byl původně k Okresnímu soudu v Sokolově přidělen se svým souhlasem a s vědomím vzdálenosti tohoto soudu od místa bydliště své rodiny. Neexistuje právní nárok na přidělení či přeložení ke konkrétnímu soudu a nelze ani dovodit právo na přístup k veřejné funkci soudce u konkrétně určeného soudu. Z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] NSS nejprve konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 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). Právě tomuto důvodu ostatně stěžovatel svou kasační stížnost také podřadil. Je však zároveň třeba připomenout, že tento důvod vymezuje, že v nynějším řízení může být posuzována pouze otázka, zda měla být žaloba odmítnuta, či zda měla být naopak věcně přezkoumána. Nelze proto nyní posuzovat, zda mělo být žalobě z věcného hlediska vyhověno. NSS se tudíž nijak nevyjadřuje k případné důvodnosti žaloby, a tedy ani k důvodům, kvůli nimž stěžovatel o své přeložení k některému z okresních soudů v obvodu Krajského soudu v Brně žádá a jež obsírně rozebral na stranách 3 až 7 kasační stížnosti.

[9] Podle § 71 odst. 1 zákona o soudech a soudcích *[s]oudce přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu lze s jeho souhlasem nebo na jeho žádost přeložit k výkonu funkce na jiný soud.*

[10] Podle § 73 odst. 1 a 2 téhož zákona platí:

(1) O přeložení soudce rozhodne ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce k okresnímu soudu v jeho obvodu, a po projednání s předsedou soudu, z něhož je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce okresního soudu v jeho obvodu. Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné.

(2) *Není-li stanoveno jinak, platí pro řízení a rozhodnutí přiměřeně ustanovení správního řádu.*

[11] Povahou rozhodnutí o přeložení soudce podle právě citovaných ustanovení se již NSS zabýval v rozsudku ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 13/2009 - 61, č. 1855/2009 Sb. NSS. Zde jasně konstatoval, že „rozhodnutí vydané podle § 73 odst. 1 zákona o sodech a soudcích je **rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče, musí být tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví.**“ Dále pak připomněl, že „ministr spravedlnosti je představitelem výkonné moci, který rozhoduje o subjektivních právech jednotlivce (zde dotčeného soudce). V posuzované věci (pravomoc ministra spravedlnosti přeložit soudce k vyššímu soudu) se proto podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc ministra spravedlnosti, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů, vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Výkonem pravomoci ministra spravedlnosti podle příslušných ustanovení zákona o sodech a soudcích se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů (odborné zdatnosti), pro přeložení soudce ze zákona o sodech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv dotčeného soudce, nikoli však do subjektivních práv předsedy soudu, k němuž má být soudce přeložen, popř. dočasně přidělen, neboť ten zde nevystupuje jakožto fyzická (právnícká) osoba, jejíž hmotněprávní či procesní postavení by mohlo být dotčeno, ale jakožto představitel státní moci, vykonávající správu soudu. (...) Jakkoli zákon o sodech a soudcích nepřipouští řádný opravný prostředek, není z povahy věci vyloučeno, aby soudce, tzn. ten, o jehož právech je **rozhodováno**, v případě došlo-li k přeložení např. proti jeho vůli, popř. tehdy, byl-li postupem ministra spravedlnosti, popř. předsedy soudu zkrácen na svých právech jiným způsobem, se domáhal ochrany prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví. Soudní ochrana nemůže být přitom nikterak limitována ani tím, že na přeložení soudce k vyššímu soudu není právní nárok.“ (zvýraznil NSS)

[12] Rozhodování o přeložení soudce dle judikatury NSS podléhá soudnímu přezkumu, a to v řízení podle § 65 s. ř. s. Na aplikovatelnosti tohoto právního názoru na nyní posuzované rozhodnutí žalovaného nic nemění ani skutečnost, že byl vysloven v řízení týkajícím se přezkumu pozitivního rozhodnutí, kterým ministr spravedlnosti tehdejšího žalobce na jeho vlastní žádost přeložil k jinému soudu, toto své rozhodnutí ovšem později sám zrušil. Nyní šlo sice o zamítavé rozhodnutí žalovaného, nicméně NSS se v citovaném rozsudku jasně vyjádřil k tomu, že soudnímu přezkumu má podléhat jak pozitivní, tak negativní rozhodnutí žalovaného a že v obou případech žalovaný rozhoduje podle správního řádu.

[13] Věcnému přezkumu nemůže zabránit ani skutečnost, že žalovaný rozhoduje podle svého volného správního uvážení, že soudce nemá na přeložení právní nárok a že naopak jeho nepřeložení nevede k žádné změně v subjektivních právech a povinnostech. Již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát shledal „neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či

pokračování

závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. (...) Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře. (...) Každé správní uvážení - i to, jež se (pouze) na úrovni obvyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní - tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obvyčejného zákona, neboť nelze uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce“.

[14] Ani skutečnost, že na pozitivní rozhodnutí o přeložení nemá soudce právní nárok a že negativní rozhodnutí nezakládá soudci nová práva či povinnosti, tedy nic nemění na nesprávnosti názoru městského soudu, že žalovaný nerozhoduje fakticky o žádosti soudce, ale o pouhém podnětu, že se nemusí ve svém rozhodování řídit správním řádem a že výsledkem jeho postupu není rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale jen „normativní vyjádření“, o němž je soudce pouze vyrozuměn. Citovaný rozsudek č. j. 5 As 13/2009 - 61 totiž výslovně reagoval i na skutečnost, že jde o rozhodnutí nenárokové, a výslovně vztáhl své úvahy i na rozhodnutí záporné, tedy na zamítnutí žádosti o přeložení k jinému soudu, o něž šlo v nyní posuzovaném případě: „Zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá žádnému soudci právo (ve smyslu nároku) být soudcem toho kterého konkrétního soudu. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o ‚návrhu‘, který podává zpravidla předseda soudu, k němuž má být soudce přidělen, ale může tak učinit (jak tomu bylo i v daném případě) i sám soudce. Na rozhodnutí ministra spravedlnosti, **ať již kladné, či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v ‚materiálním‘ slova smyslu**, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Je třeba proto vycházet z obecných principů a základních standardů správního řízení. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jak co do případů a mezí, tak i co do způsobů v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), musí být respektovány nesporně i zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 2 - § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ustanovení § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích odkazuje na přiměřené použití správního řádu. (...) Není pochyb o tom, že základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (§ 2 - § 8, § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti (oproti zák. č. 71/1967 Sb.) vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale, a to nejen ‚přiměřeně‘, na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na kterou se správní řád vztahuje.“

[15] Uvedený přístup je souladný i s judikaturou Ústavního soudu. Ten se nyní posuzovanou otázkou zabýval v usnesení ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. II. ÚS 3965/16, U 1/84 SbNU 639. Jím odmítl ústavní stížnost stěžovatelky, která brojila proti tomu, že ministr spravedlnosti nejprve její žádost o přeložení k jinému soudu třikrát zamítl a o její čtvrté žádosti ani nerozhodl. Tuto jeho nečinnost napadla přímo ústavní stížností, kterou však Ústavní soud odmítl pro nepřipustnost spočívající v nevyčerpání procesních opravných prostředků, konkrétně nečinnostní žaloby podané ve správním soudnictví. Ani zde tedy nebylo vydáno pozitivní rozhodnutí o přeložení soudce, o němž se městský soud v nynější věci chybně domníval, že by jako jediné mohlo skutečně zasáhnout do práv a povinností soudce. Ústavní soud k tomu uvedl: „7. Ze shora uvedeného je patrné, že rozhodování o přeložení soudce probíhá v rámci správního řízení, a protože se v něm rozhoduje o veřejných subjektivních právech dotčených osob (tzn. soudců, o které se jedná), je přípustná ochrana poskytovaná ve správním soudnictví (čl. 36 odst. 2 Listiny, blíže provedený mimo jiné ustanovením § 2 s. ř. s.).

(...)

9. Rovněž v nyní projednávaném případě proto stěžovatelka ještě před tím, než podala ústavní stížnost, měla podat žalobu ve správním soudnictví, která je - jak se podává ze shora uvedeného - přípustná. Ústavní soud totiž připomíná, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu jak proti rozhodnutím správního orgánu (hlava II díl 1 s. ř. s.), tak také proti jeho nečinnosti (díl 2 stejné hlavy s. ř. s.). Je proto zřejmé, že se stěžovatelka mohla v rámci systému správního soudnictví bránit proti v záhlaví označenému rozhodnutí ministra spravedlnosti i proti jeho tvrzené nečinnosti. Protože tak ale neučinila, byť disponovala zmíněnými prostředky ochrany svých práv, nemůže se již v této fázi řízení účinně bránit ústavní stížností.“

[16] NSS si je vědom, že usnesení Ústavního soudu obecně nejsou na rozdíl od nálezů závazná, jak je rozebráno např. v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05. V jeho bodě 89 však Ústavní soud zároveň přiznal určité precedenční působení těm usnesením, která usnesením svého pléna vybral pro publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, což je i případ nyní citovaného usnesení sp. zn. II. ÚS 3965/16. Šlo navíc o rozhodnutí, kterým Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí, respektive nečinnost, která byla napadena přímo ústavní stížností, měla být nejprve napadena žalobou ve správním soudnictví. Takový závěr nemůže Ústavní soud konstatovat v jiném typu rozhodnutí než v odmítavém usnesení. Závěr vyslovený v takovém publikovaném usnesení, kterým Ústavní soud konstatoval, že opravným prostředkem proti nevyhovění žádosti soudce o přeložení k jinému soudu (ať už jde o nevyhovění ve formě nečinnosti či negativního rozhodnutí) je žaloba ve správním soudnictví, je tedy třeba pokládat za závazný.

[17] V nyní posuzovaném případě je navíc závěr Ústavního soudu souladný jak s výše citovaným rozsudkem NSS č. j. 5 As 13/2009 - 61, jenž byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí NSS, tak s pozdějším rozsudkem NSS ze dne 27. 10. 2015, č. j. 3 As 27/2015 - 24. Městský soud žádné z těchto rozhodnutí ve svém usnesení nereflektoval a dospěl k nesprávnému a uvedené judikatuře odporujícímu závěru, že rozhodnutí žalovaného o nevyhovění žádosti soudce o přeložení k jinému soudu nepodléhá soudnímu přezkum. Jeho odmítavé usnesení je proto třeba zrušit jako nezákonné.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu a posoudit ji věcně. Důvody zrušení se ovšem týkají výhradně nesprávné úvahy městského soudu o tom, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. Tyto důvody se naopak nijak netýkají věcné správnosti či nesprávnosti napadeného rozhodnutí žalovaného. Není tedy důvod k tomu, aby je NSS zrušil postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., jehož se stěžovatel také domáhal.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. března 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu