

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. H.**, zastoupené Mgr. Danielelem Askarim, advokátem se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, proti žalované: **předsedkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem**, se sídlem Národního odboje 1274/26, Ústí nad Labem, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 16 A 48/2021, o vyloučení všech soudců specializovaných senátů Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věcech správního soudnictví,

t a k t o :

- I. Soudci specializovaných senátů úseku správního soudnictví Krajského soudu v Ústí nad Labem **jsou vyloučeni** z projednávání a rozhodnutí věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 16 A 48/2021.
- II. Věc vedená u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 16 A 48/2021 **se přikazuje** Krajskému soudu v Praze.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně, která v současné době působí jako soudkyně civilního odvolacího úseku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“), se žalobou domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalované, který spočívá v avizovaném přeložení žalobkyně na úsek správního soudnictví.

[2] Žalobkyně rovněž ve své žalobě navrhla, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 9 odst. 1 s. ř. s. rozhodl usnesením tak, že všichni soudci krajského soudu jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci a aby věc přikázal Krajskému soudu v Praze. Svůj návrh žalobkyně zdůvodnila tím, že předmětem rozhodování je nezákonný zásah předsedkyně místně příslušného soudu, což vzbuzuje pochybnosti o nestrannosti soudců daného soudu, kteří mohou být pod nepřímým tlakem ze strany vedení soudu. Zároveň žalobkyně upozornila, že předmětem sporu je personální situace na úseku správního soudnictví krajského soudu. Jednalo by se tak o situaci, ve které by soudci rozhodovali ve své vlastní věci. Dále zdůraznila, že jednotliví soudci jsou již s problematikou seznámeni mimo samotné řízení a navíc by mohli být v této věci předvoláni jako svědci. Žalobkyně uvedla,

že jedním z kritérií, proč došlo k jejímu přeložení, bylo „*zohlednění názoru správního úseku*“. Žalobkyně si je vědoma usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65, nicméně je přesvědčena, že v její věci se jedná o tzv. „*další okolnosti*“, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení zmiňuje. Žalobkyně navrhl, aby věc byla přikázána Krajskému soudu v Praze, který je pro účastníky řízení geograficky dostupný a oproti Městskému soudu v Praze je podstatně méně zatížen. Lze tudíž očekávat rychlejší a efektivnější vyřízení věci.

[3] Krajský soud předložil věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu společně se spisem a souhrnným vyjádřením šesti soudců specializovaných senátů tohoto soudu (15 A a 16 A). Z vyjádření vyplývá, že se soudci ztotožňují s názorem žalobkyně a považují se za vyloučené z projednávání a rozhodnutí předmětné věci ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s. Předmět řízení se totiž bezprostředně dotýká situace na jejich „*personálně poddimenzovaném, ale zároveň velmi zatíženém úseku*“. S tímto vyjádřením vyslovil souhlas rovněž předseda senátu 15 A a zároveň pověřený místopředseda pro správní úsek krajského soudu, pan JUDr. Petr Černý, Ph.D. Ten se mimo jiné dle svých slov osobně podílel na výběru žalobkyně jako soudkyně správního úseku. Proto se taktéž považuje za vyloučeného z projednávání a rozhodnutí dané věci. K návrhu na delegaci se vyjádřila i předsedkyně krajského soudu z pozice žalované, přičemž ve shodě s žalobkyní je toho názoru, že jsou splněny podmínky pro přikázání věci jinému soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s. a souhlasí s jejím přikázáním Krajskému soudu v Praze.

[4] V této věci žalobkyně namítla podjatost všech soudců specializovaných senátů místně příslušného Krajského soudu v Ústí nad Labem, a logicky se tedy domáhala i přikázání věci jinému soudu. Obsahově se vlastně jedná o kombinaci námitky podjatosti ve smyslu § 8 odst. 5 s. ř. s. a návrhu na delegaci nutnou ve smyslu § 9 odst. 1 s. ř. s.

[5] Oznámení soudců učiněná předsedovi soudu podle § 8 odst. 3 věty první s. ř. s. za běžných okolností posuzuje nejprve předseda daného soudu, jenž je oprávněn soudce vyloučit a určit na jejich místo jiné soudce podle rozvrhu práce. Jelikož je ovšem předsedkyně krajského soudu současně žalovanou, nelze postupovat podle § 8 odst. 3 věty druhé s. ř. s., jinak by předsedkyně krajského soudu rozhodovala ve své vlastní věci, což nelze připustit. Oznámení soudců specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví tak musí posoudit Nejvyšší správní soud analogicky podle § 8 odst. 3 věty třetí s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval tím, zda jsou soudci specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví vyloučení z projednání a rozhodnutí věci.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil námitku podjatosti a dospěl k závěru, že zde existují důvody pro vyloučení soudců senátů úseku správního soudnictví krajského soudu z projednávání a rozhodování dané věci.

[7] Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 odst. 1 s. ř. s. je součástí naplňování ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci [čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“)], viz např. nálezy Ústavního soudu z 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, nebo z 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95). Jedná se o doplnění jinak vůdčí obecné zásady, že příslušnost soudce je dána předem, aniž by

pokračování

mohla být jakkoliv ovlivněna. Proto postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako výjimečný. Zákon jej však v případech popsanych v § 8 odst. 1 s. ř. s. nejen připouští, ale přímo vyžaduje.

[8] Součástí práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) je požadavek na nezávislý a nestranný soud. Nestrannost a nezajatost soudce je neodmyslitelnou součástí spravedlivého rozhodování, a tedy jedním z hlavních předpokladů pro důvěru občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Podle Evropského soudu pro lidská práva požadavek nestrannosti chrání důvěru, kterou by měly soudy v demokratické společnosti vzbuzovat jak u veřejnosti (viz *Piersack proti Belgii*, rozsudek ze dne 1. 10. 1982, č. 8692/79, bod 30), tak u účastníků řízení (viz *De Cubber proti Belgii*, rozsudek ze dne 26. 10. 1984, č. 9186/80, bod 26; *Fey proti Rakousku*, rozsudek ze dne 24. 2. 1993, č. 14396/88, bod 30).

[9] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci lze jen výjimečně a z opravdu závažných důvodů, které mu mohou reálně bránit rozhodnout v souladu se zákonem nestranně a spravedlivě, případně i jen to, že o tom mohou být navenek pochybnosti.

[10] Jak Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku z 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, „[n]estrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž 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 šířeji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezajatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně Ústavní soud vyslovil, že 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, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01).“

[11] O podjatosti pohledem tzv. subjektivního testu vypovídají typicky kroky, jež soudce koná přímo v soudním řízení nebo v souvislosti s ním a jež vypovídají o tom, že vůči předmětu řízení či jeho účastníkům cítí vztah zpochybňující jeho nestrannost (typicky nevhodné poznámky během soudního jednání či jiné projevy naznačující negativní či naopak pozitivní vztah k účastníkům či věci). Naproti tomu o podjatosti pohledem tzv. objektivního testu vypovídají objektivní skutečnosti existující mimo samotné soudní řízení, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o jeho nestrannosti. Například blízké příbuzenství či jiný druh vztahu s některým z účastníků, přestože přímo

v řízení se tento vztah navenek nijak neprojevuje (srov. nálezy Ústavního soudu z 27. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 370/04), anebo právě systémové okolnosti případu spočívající ve skutečnosti, že předmětem sporu je rozhodnutí vydané soudním funkcionářem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019 – 65).

[12] Pro závěr o podjatosti soudce je třeba vzít v úvahu obě hlediska. I když se soudce subjektivně necítí být podjatým, objektivně mohou vzniknout pochybnosti o jeho nepodjatosti. Na druhé straně ne každé vnitřní mínění soudce o jeho vlastní podjatosti znamená, že podjatý objektivně je a že se tak i jeví navenek, a proto má být vyloučen z projednávání a rozhodování věci. I proto je svěřeno posuzování (ne)podjatosti soudce v případě pochybností nestrannému třetímu (v daném případě Nejvyššímu správnímu soudu).

[13] V usnesení z 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65, rozšířený senát dospěl k závěru, že k vyloučení všech soudců krajského soudu nestačí, je-li žalovaným správním orgánem předseda (případně místopředseda) tohoto krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů (§ 9 odst. 1, 3 ve spojení s § 8 s. ř. s.). Rozšířený senát v tomto ohledu odmítl jakoukoli paušalizaci a konstatoval, že důvody vyloučení soudců je třeba posuzovat individuálně s tím, že k vyslovení vyloučení všech soudců daného soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je soud jako organizační složka státu. Podle závěru rozšířeného senátu *„je třeba, aby k tomu přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů.“* Jako příklad pak uvedl *„skutečnost, že projednávaná věc bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek (platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, zákonnost jmenování předsedy soudu, stavební povolení na přístavbu, která zlepší komfort práce soudců, apod.).“*

[14] V posuzované věci je podle výše vymezených závěrů podstatné především to, zda projednávaná věc může být významná pro soud jako celek, resp. pro jeho soudce působící na úseku správního soudnictví, případně zda tato věc nemůže vyvolávat oprávněné či myslitelné pochybnosti o nepodjatosti všech dotčených soudců krajského soudu. Nelze současně opomenout fakt, že sami soudci tohoto soudu vyjádřili svou podjatost k věci a podali návrh na přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu. Dále je podstatné, jak se uvedená situace jeví navenek třetím osobám. Někdy se hovoří o tzv. teorii zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby, neboť i tento aspekt je podstatný pro zachování důvěry v soudní rozhodování, jak konstatoval Ústavní soud v nálezu z 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05, č. N 42/44 SbNU 533, s tím, že *„...i když třeba reálný důvod k pochybnostem o nestrannosti a nezávislosti ve skutečnosti neexistuje - jak v subjektivní, tak dokonce i v objektivní poloze - nelze přehlížet ani existenci možného přesvědčení, že takový důvod dán je.“* V tomto ohledu je vhodné poukázat i na obecnou právní zásadu, podle které nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Tato obecná pravidla jsou obecně

pokračování

uznávána jako zásady spravedlnosti a to i tehdy, jestliže nejsou normativně vyjádřena v pozitivním právu (srov. Knapp, V. *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 83).

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci se jedná o tzv. „další okolnosti“, které popsal rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, a je tím dán důvod pro vyloučení všech soudců specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví, a to včetně dalších soudců krajského soudu, kteří se alespoň částečně na jeho výkonu podílejí. Personální posílení správního úseku krajského soudu bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek a ve svém důsledku i na komfort práce soudců specializovaných senátů. V jejich vlastním zájmu logicky bude posílení svého úseku soudu. Tím dojde ke snížení průměrného nápadu na soudce, v jehož důsledku bude sníženo potencionální riziko vzniku průtahů v řízení ve věcech, které jim byly jako soudcům zpravodajům rozvrhem práce přiděleny k vyřízení. Nelze opomenout ani žalobkyní připomínané „zohlednění názoru správního úseku“, který je uveden na str. 7 dopisu žalované z 13. 5. 2021, čj. Spr 959/2021, a který je součástí soudního spisu. Z něj sice výslovně vyplývá pouze stanovisko pověřeného místopředsedy, což on sám ve svém vyjádření potvrdil, nicméně nelze bez důvodných pochybností určit, na kolik byli do tohoto výběru zapojeni i ostatní soudci správního úseku. Tím by se stali soudci ve své vlastní věci, což je z dříve popsaných důvodů nepřijatelné.

[16] Ačkoliv je dán důvod pro vyloučení soudců specializovaných senátů krajského soudu, nelze opomenout tu skutečnost, že součástí krajského soudu je i jeho pobočka v Liberci, v jehož správním úseku působí soudci specializovaných senátů. Pokud by soud dospěl k závěru, že tito soudci nejsou v dané věci vyloučení z projednání a rozhodnutí dané věci, museli by být určeni a věc by nebylo možné přikázat Krajskému soudu v Praze. Navzdory tomu, že žalovaná stojí i v čele pobočky v Liberci, jedná se o pracoviště soudu, které se v zásadě zabývá věcmi v geograficky odděleném území (Liberecký kraj) bez přímé vazby na Ústecký kraj. Personální situace kmenové části krajského soudu se jich na první pohled netýká. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že i v případě soudců správního úseku krajského soudu pobočky v Liberci je nutné přistoupit k jejich vyloučení. Z aktuálního znění rozvrhu krajského soudu vyplývá, že správní úsek pobočky krajského soudu v Liberci vypomáhá se správní agendou v samosoudcovských věcech na území Ústeckého kraje, kterou by primárně měly vykonávat kmenové senáty krajského soudu. Posílení správního úseku krajského soudu se jich tak přímo dotýká, neboť má vliv i na komfort jejich práce. Jinými slovy lze shrnout, že i soudci specializovaného senátu z pobočky v Liberci budou mít z objektivního hlediska zájem na personální stabilizaci správního úseku v kmenové části krajského soudu. Z důvodu rychlosti a hospodárnosti již Nejvyšší správní soud nepřistoupil k vyžádání vyjádření soudců správního úseku krajského soudu pobočky v Liberci. Vzal v potaz tu skutečnost, že daná věc je naléhavá a v co nejkratší možné době bude nutné rozhodnout o návrhu na vydání předběžného opatření, který žalobkyně při podání žaloby uplatnila.

[17] Nejvyšší správní soud rozhodl, že všichni soudci specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví jsou vyloučení z projednání a rozhodnutí věci, je tak splněna podmínka pro tzv. delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto současně přikázal věc doposud vedenou u krajského soudu pod sp. zn. 16 A 48/2021 Krajskému soudu v Praze k dalšímu projednání a rozhodnutí. Při výběru soudu, jemuž má

být věc přikázána, vycházel z preference žalobkyně, se kterou vyslovila souhlas i žalovaná. Nejvyšší správní soud vzal rovněž v potaz, že obvod Krajského soudu v Praze zároveň sousedí s obvodem původně místně příslušného krajského soudu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. července 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu