USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Ing. L. P.**, zastoupené advokátem JUDr. Ing. Daliborem Novým, Ph. D., Petrohradská 2902, Kladno, proti žalovanému: **Krajský soud v Praze**, náměstí Kinských 5, Praha 5, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vedeném u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 43 A 17/2022, o návrhu žalobkyně na přikázání věci jinému krajskému soudu

takto:

I. Soudci specializovaného úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze **nejsou vyloučeni** z projednávání a rozhodování věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 43 A 17/2022.

II. Věc vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 43 A 17/2022 **se nepřikazuje** jinému soudu.

Odůvodnění:

Návrh na delegaci nutnou a vyjádření k němu

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti žalovaného, taktéž Krajského soudu v Praze, v níž se domáhá toho, aby žalovaný rozhodl ve věci její žádosti o jmenování znalkyní. V žalobě současně navrhla, aby byla věc přikázána jinému soudu, a vyslovila pochybnosti o nezávislosti a objektivitě soudců správního úseku krajského soudu. Ti by totiž měli posuzovat nečinnost místopředsedkyně tohoto soudu, JUDr. Ivany Švehlové, která je pověřena řízením znalecké agendy.

[2] Ačkoli žalobkyně sama označila svá tvrzení jako návrh na delegaci vhodnou podle § 9 odst. 2 s. ř. s., obsahově jde současně o návrh na delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. a o námitku podjatosti soudců správního úseku. Tak to zhodnotil i senát krajského soudu 43 A, jemuž byla věc přidělena k rozhodnutí. O návrhu žalobkyně na přikázání věci jinému krajskému soudu z důvodu vhodnosti (delegace vhodná) rozhodl šestý senát NSS usnesením ze dne 26. dubna 2022, čj. Nad 45/2022-15. Nyní NSS posuzuje návrh žalobkyně na přikázání věci jinému krajskému soudu z důvodu nutnosti (delegace nutná).

[3] K návrhu žalobkyně se vyjádřili též členové rozhodujícího senátu krajského soudu 43 A – Mgr. Jan Čížek, Mgr. Ing. Lenka Bursíková a JUDr. Bc. Kryštof Horn. Ti uvedli, že ačkoli se subjektivně podjatí necítí, jsou přesvědčeni, že v projednávané věci je dána tzv. systémová podjatost. Ta představuje objektivní důvod, který může vést k pochybnostem o jejich nepodjatosti.

[4] Soudci mají za to, že v projednávané věci je narušen jeden ze základních právních principů, podle nějž nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in causa sua*). Krajský soud v Praze, který je ve věci žalovaným správním orgánem, je totiž zároveň orgánem soudní moci, který (prostřednictvím soudců u něj působících) má ve věci rozhodovat. Z pohledu žalobkyně, stejně jako z pohledu veřejnosti, celá věc působí tak, že má krajský soud přezkoumávat zákonnost svého vlastního postupu. Důvěra veřejnosti v takový postup je pak logicky značně oslabena. Senát zdůraznil, že soudy a soudci nejenže musejí být nezávislí a nestranní, ale musejí se rovněž takovými jevit. Tato podmínka zde není splněna bez ohledu na to, který konkrétní soudce správního úseku Krajského soudu v Praze bude věc rozhodovat. Soudci upozorňují na to, že žaloba nevykazuje znaky „kverulatorních" podání, na něž především dopadají závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. března 2020, čj. Nad 8/2019-65, č. 4062/2020 Sb. NSS. Důvěru žalobkyně a veřejnosti v nestrannost (nejen) jejich rozhodování může podle soudců oslabovat rovněž to, že žalobkyně by se v případě svého úspěchu mohla po státu domáhat náhrady škody či zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.

[5] Členové senátu 43 A poukazují rovněž na to, že podle rozvrhu práce Krajského soudu Praze ve znění před 1. lednem 2020 byla řízením agendy znalců vždy pověřena místopředsedkyně tohoto soudu pro úsek správního soudnictví JUDr. Ivana Švehlová. Ta i nadále vykonává tuto činnost v případech správních řízení neskončených před účinností zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, tedy i v této věci. Tatáž soudní funkcionářka zároveň podle aktuálního znění rozvrhu práce řídí úsek správního soudnictví Krajského soudu v Praze a provádí dohled nad výkonem soudnictví a nad plněním dalších úkolů soudu na tomto úseku. Ačkoli se nejedná o „další okolnost", kterou rozšířený senát označil jako rizikový faktor vyvolávající pochybnosti o nepodjatosti soudce, nelze ji přehlédnout, neboť při pohledu zvenčí se může zdát, že soudce by mohl být při rozhodování věci v konfliktu zájmů. Do jisté míry se v této věci obrací kontrolní vztah mezi členy rozhodujícího senátu a místopředsedkyní soudu jakožto úřední osobou vykonávající ve věci současně pravomoc žalovaného. Zatímco běžně právě ona kontroluje průběžné vyřizování věcí na úseku a může ze závěrů vyvozovat i odpovídající kárné důsledky, v nynějším případě je úkolem soudců posoudit, zda jejich „nadřízená" je, či není nečinná. Jakkoli tato „záměna rolí" zajisté neovlivní úsudek rozhodujících soudců, důvěra veřejnosti v nestrannost rozhodování tím podle soudců utrpět může (k tomu soudci odkazují na usnesení NSS ze dne 25. listopadu 2020, čj. Nao 161/2020-23).

[6] K návrhu na přikázání věci jinému krajskému soudu se vyjádřila za žalovaného JUDr. Ivana Švehlová, místopředsedkyně krajského soudu. Žalovaný krajský soud neshledává důvody k vyloučení soudců svého správního úseku. Podjatost z namítaného důvodu je podle místopředsedkyně soudu u ní samotné (i u všech soudců správního úseku) vyloučena ze zákona už jen proto, že míří na její postup při vyřizování jiné věci ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s. Kromě toho se místopředsedkyně podle platného rozvrhu práce nepodílí na rozhodování žádných věcí na úseku správního soudnictví. Názor NSS přijatý ve věci Nao 161/2020 je menšinový; většina senátů naopak opakovaně judikuje, že pouhé postavení orgánu státní správy soudu jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu nestačí k vyloučení všech soudců daného soudu (úseku soudu), neboť orgán státní správy

soudu nemá takové pravomoci, aby jimi mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování.

Právní úprava a procesní postup

[7] Podle § 9 odst. 1 s. ř. s. přikáže NSS věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát.

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

[9] Podmínkou přikázání věci jinému soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s. je výrok, jímž jsou vyloučeni všichni soudci specializovaných senátů. Protože v této věci se řeší otázka tzv. systémové podjatosti, posoudil NSS namítanou podjatost soudců jako předběžnou otázku v řízení o přikázání věci (body 53 a 55 usnesení rozšířeného senátu Nad 8/2019).

Závěry rozšířeného senátu k systémové podjatosti

[10] Při hodnocení otázky vyloučení soudců vycházel NSS ze závěrů rozšířeného senátu vyslovených v usnesení Nad 8/2019. Jak uvedl rozšířený senát, pro vyloučení všech soudců krajského soudu pro systémovou podjatost nestačí, že je žalovaným předseda (případně místopředseda) krajského soudu, že ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu nebo že je soud účastníkem řízení (žalobcovou protistranou). Tyto skutečnosti jen naznačují riziko systémové podjatosti. Aby určitý soudní případ založil důvody pro vyloučení všech soudců, je třeba, aby k tomu přistoupily *další okolnosti*, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů (bod 46 citovaného usnesení).

[11] Rozšířený senát pak některé „další okolnosti“ jmenuje: patří k nim třeba 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); nebo situace, která vyvolá *nebezpečí subjektivního vztahu všech soudců k věci*, kde z vnějšího pohledu hrozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři, a tím se „pokřiví“ jejich nestrannost. Půjde o případy, kdy soudní funkcionář nevystupoval ve správním řízení jako správní orgán, ale ve své osobní záležitosti například ve stavebním či přestupkovém řízení (bod 47 usnesení rozšířeného senátu).

[12] Takové okolnosti nebude podle rozšířeného senátu možné dovodit v naprosté většině obvyklých situací, kde sice soud či jeho funkcionář v nějaké pozici v soudním

řízení vystupuje (či vystupoval v řízení správním), jde ovšem o věc bez zásadního významu pro soud jako celek nebo pro jeho soudce a nejedná se ani o významnější osobní záležitost soudního funkcionáře. To platí tím spíše u návrhů „sériových“ podatelů (bod 48 usnesení).

Případy vyloučení soudců

[13] Při užití závěrů rozšířeného senátu shledal posléze NSS důvody k vyloučení soudců v těchto případech:

[14] Ve věci posuzované pátým senátem se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem Krajského soudu v Praze, který spočíval ve volbě způsobu vymáhání části peněžitého trestu ve výši pěti milionů korun prostřednictvím soudního exekutora (usnesení ze dne 25. listopadu 2020, čj. Nao 161/2020-23). Okolnosti vedoucí k závěru o systémové podjatosti shledal pátý senát v tom, že existuje reálné riziko nikoli nevýznamného dopadu na krajský soud jako celek (jeho rozpočet a hospodaření). Přihlédl také k tomu, že tyto okolnosti jsou znásobeny značným zájmem veřejnosti a mediálním pokrytím případu.

[15] V dalších věcech NSS vyloučil soudce proto, že projednávané otázky mohly mít vliv na personální zajištění soudu. Ve věci, o níž rozhodl šestý senát usnesením ze dne 8. června 2022, čj. Nad 75/2022-29, se měl vést u Městského soudu v Praze spor o vyřazení žalobce z výběrového řízení na pozici justičního kandidáta u téhož soudu. Podobně ve věci ze dne 29. července 2021, čj. Nao 150/2021-40, osmý senát vyloučil soudce správního úseku Krajského soudu v Ústí nad Labem z projednávání žaloby, jíž se soudkyně civilního odvolacího úseku tohoto soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem předsedkyně téhož soudu. Zásah spatřovala v tom, že ji předsedkyně hodlala přeložit na úsek správního soudnictví.

[16] Další případy se týkaly zásahových žalob proti předsedkyni Krajského soudu v Českých Budějovicích, jimiž se žalobci bránili proti tomu, že nebyli vpuštěni do budovy krajského soudu (usnesení třetího senátu ze dne 2. června 2021, čj. Nao 96/2021-88, a usnesení prvního senátu ze dne 20. května 2021, čj. Nao 97/2021-83). V těchto věcech soudci krajského soudu shodně sdělili, že mají o věcech mimoprocesní informace, a tedy i určité předporozumění o otázkách, které mají být teprve předmětem dokazování. Podobně čtvrtý senát v usnesení ze dne 18. ledna 2021, čj. Nad 189/2020-23, vyloučil soudce správního úseku Krajského soudu v Českých Budějovicích, neboť měli posuzovat zákonnost opatření předsedkyně tohoto soudu a pokynů předsedů senátů vydaných na jejich základě, která jsou soudci tohoto soudu povinni dodržovat. Opatření bylo přijato v souvislosti s šířením viru nemoci covid-19. Čtvrtý senát shledal, že vydání rozhodnutí ve věci bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek, neboť přímo ovlivní další činnost krajského soudu, práci jeho soudců a zaměstnanců i průběh soudních řízení v jeho prostorách po dobu šíření nemoci.

[17] Dále sedmý senát shledal důvod k vyloučení soudců správního úseku Krajského soudu v Plzni ve sporu o rozdělování věcí podle rozvrhu práce krajského soudu, v němž byl žalovaným správním orgánem předseda tohoto soudu a žalobkyní místopředsedkyně téhož soudu (žalovaný předseda soudu udělil místopředsedkyni tohoto soudu

pro insolvenční úsek výtku; usnesení ze dne 16. září 2021, čj. Nao 180/2021-105). Soudci krajského soudu navíc shodně uvedli, že k předmětu řízení a jeho účastníkům cítí vztah zpochybňující jejich nestrannost.

[18] Ve věci ze dne 18. února 2021, čj. Nao 180/2020-23, první senát vyloučil soudce Mgr. Alexandra Krysla, jemuž byla věc přidělena k rozhodnutí a jenž byl současně předsedou tohoto soudu. Vyhověl-li by totiž soud žalobě, rozhodoval by o ní znovu předseda soudu jako orgán státní správy soudu (věcně šlo o žádost žalobce o jmenování znalcem). V další věci potom první senát opět vyloučil Mgr. Alexandra Krysla a současně Mgr. Lukáše Pišvejce, místopředsedu správního úseku Krajského soudu v Plzni, z projednávání věci, v níž se žalobkyně (soudkyně Okresního soudu v Chebu) domáhala u krajského soudu zrušení výtky za průtahy v řízení, které jí udělil předseda okresního soudu. Oba funkcionáři totiž kromě rozhodovací činnosti vykonávají také státní správu krajského soudu a státní správu okresních soudů spadajících do jeho obvodu.

Případy nevyloučení soudců

[19] Naopak NSS nevyloučil soudce krajských soudů ve věcech, v nichž tyto soudy vystupovaly jako žalovaní v běžných sporech týkajících se žádostí o informace (ať už šlo o nečinnostní žaloby: usnesení ze dne 23. dubna 2020, čj. Nad 199/2019-11, a ze dne 6. ledna 2022, čj. Nad 262/2021-24; nebo o žaloby proti rozhodnutí krajského soudu v informačních věcech: usnesení ze dne 20. dubna 2020, čj. Nad 162/2019-19, a ze dne 28. ledna 2021, čj. Nao 9/2021-30).

[20] Osmý senát nevyloučil soudce Krajského soudu v Brně z rozhodování v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – jen proto, že soudci nejspíš žijí v tomto kraji a věc by se jich mohla dotýkat (usnesení ze dne 26. srpna 2021, čj. Nao 153/2021-1580). Šestý senát neshledal důvody k vyloučení soudců Krajského soudu v Praze ve věci, v níž soud přezkoumával výtku, kterou udělil předseda tohoto soudu soudkyni Okresního soudu v Mělníku za to, že nahlédla prostřednictvím systému ISAS do spisu, který jí nebyl přidělen k rozhodnutí. Konstatoval, že rozhodnutí v této věci sice může mít vliv i na fungování krajského soudu, avšak nikoli více, než jak by to ovlivnilo fungování kteréhokoli dalšího krajského soudu (usnesení ze dne 5. března 2021, čj. Nao 14/2021-22).

[21] Konečně šestý senát nevyloučil ani členy senátu Městského soudu v Praze ve věci žaloby proti výstraze, kterou žalobkyni jako soudní znalkyni udělil předseda tohoto soudu (usnesení ze dne 26. listopadu 2020, čj. Nao 162/2020-109).

Hodnocení nynější věci

[22] Právě u poslední jmenované věci Nao 162/2020 shledává desátý senát největší podobnost s věcí nyní projednávanou.

[23] Ani zde totiž žalobkyně či soudci rozhodujícího senátu krajského soudu netvrdí a nedokládají žádné další okolnosti, které by mohly vyvolávat oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti členů senátu 43 A i všech soudců správního soudu. Tvrzené

důvody spočívají jen ve vztahu soudců a místopředsedkyně soudu jako soudní funkcionářky, která vůči soudcům může vykonávat úkoly státní správy soudů. To však podle závěrů rozšířeného senátu ve věci Nad 8/2019 k důvodným pochybnostem o jejich nepodjatosti nestačí.

[24] Ani povaha věci – nečinnost ve věci žádosti o jmenování znalkyní – pro vyloučení soudců nesvědčí. Desátý senát v tomto ohledu nespatřuje rozdíl mezi žalobou na nečinnost a žalobou proti rozhodnutí (NSS mezi nimi ostatně nerozlišuje ani ve stávající judikatuře týkající se sporů z práva na informace citované v bodě [19] tohoto rozsudku). Zdánlivě to sice může vyvolávat představu o „záměně rolí" funkcionáře a rozhodujícího soudce, neboť úkolem soudního funkcionáře je dbát o to, aby v řízeních vedených u „jeho" soudu nedocházelo ke zbytečným průtahům – a při projednávání nečinnostní žaloby by naopak soudci měli rozhodovat o namítané nečinnosti „svého" funkcionáře. Obojí tedy směřuje k tomu, aby věci (jak správní, tak soudní) byly projednány a rozhodnuty v přiměřené lhůtě. Tím však podobnost končí, respektive nemůže vyvolat pochybnosti o nepodjatosti o nic více, než kdyby soudci přezkoumávali zákonnost rozhodnutí „svého" funkcionáře. Jak vysvětlil rozšířený senát v bodě 39 svého usnesení, ačkoli předseda (či místopředseda) soudu disponuje vůči soudu určitými pravomocemi, které se mohou soudců i závažně dotknout, nezakládá to důvody pro mechanické uplatňování systémové podjatosti.

[25] Rozhodnutí ve věci nebude mít dopad na činnost soudu jako celku ani jednotlivých soudců jeho správního úseku. Z vyjádření členů senátu 43 A ani žalovaného krajského soudu se nejeví, že by kdokoli ze zúčastněných měl k věci či účastníkům jakýkoli osobní vztah jiný, než je vztah soudců a místopředsedkyně soudu pověřené správou jejich úseku.

[26] Určující ani není, že žaloba v této věci zjevně nemá kverulatorní charakter. Rozšířený senát zmiňuje sériová a stereotypní podání *podpůrně* na podporu svého závěru, proč paušální a mechanické uplatňování systémové podjatosti nemá logiku. Obráceně se však tento argument použít nedá: tedy z toho, že podání nemá kverulatorní charakter, ještě neplyne, že „další okolnosti" jsou dány.

[27] Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu nemůže obstát ani argument soudců krajského soudu, podle nějž může důvěru žalobkyně a veřejnosti v nestrannost (nejen) jejich rozhodování oslabovat také to, že žalobkyně by se v případě svého úspěchu mohla po státu domáhat náhrady škody či zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem. To je totiž rovněž argument, který by mohli uplatnit soudci kteréhokoli soudu rozhodující o žalobách proti funkcionářům tohoto soudu či soudu samotnému; tato věc není v tomto ohledu nijak zvláštní.

[28] Na druhou stranu však nelze přisvědčit ani žalovanému krajskému soudu v jeho tvrzení, že podjatost z namítaného důvodu je u místopředsedkyně soudu vyloučena ze zákona už jen proto, že míří na její postup při vyřizování jiné věci ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s. Zákonné pravidlo, podle nějž nejsou důvodem k vyloučení soudce okolnosti, které spočívají v jeho postupu v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech, míří na postup soudce rozhodujícího *v soudním* řízení o projednávané věci nebo v *jiných soudních* řízeních. Zde však místopředsedkyně soudu vystupuje jako orgán státní správy soudu, nikoli jako soudkyně podílející se na výkonu soudní moci. Byla-li

pokračování

by tato věc teoreticky přidělena jí jako soudkyni (což je podle aktuálního rozvrhu práce vyloučeno, neboť místopředsedkyně se nepodílí na vyřizování věcí na úseku správního soudnictví), musela by být z rozhodování vyloučena coby soudkyně, která se podílela na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu (§ 8 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Rozhodnutí o vyloučení soudce představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). 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 proto, že o tom mohou být navenek pochybnosti.

[30] Takové důvody však v nynější věci nenastaly.

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

V Brně dne 21. července 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu