

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky 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 na přikázání věci vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 1/2019 jinému krajskému soudu,

### t a k t o :

- I. Soudci specializovaného úseku správního soudnictví Krajského soudu v Ostravě **n e j s o u v y l o u č e n í** z projednávání a rozhodování věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 22 A 1/2019.
- II. Věc vedená u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 1/2019 **s e n e p ř i k a z u j e** jinému soudu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Spornou otázkou v projednávané věci jsou důvody a procesní postup v případě přikázání věci jinému než místně příslušnému krajskému soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s., jinými slovy v případě tzv. delegace nutné.

#### II. Dosavadní průběh řízení

[2] Žalobci se žalobou podanou dne 17. 12. 2018 u Krajského soudu v Ostravě domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v jednání předsedkyně krajského soudu JUDr. Ivy Hrdinové při vyřízení kárných podnětů žalobců a prošetření jimi tvrzených kárných provinění, kterých se měla dopustit soudkyně tohoto soudu Mgr. Martina Telcová.

[3] Žaloba byla přidělena k rozhodnutí senátu 22 A krajského soudu. Předsedkyně senátu JUDr. Monika Javorová věc dne 8. 1. 2019, tedy bezprostředně po jejím přidělení, předložila NSS podle § 9 odst. 1 s. ř. s. k přikázání jinému než místně příslušnému krajskému soudu. Ze soudního spisu je zřejmé, že před podáním tohoto návrhu věc nepředložila předsedkyni soudu podle § 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 (viz usnesení NSS ze dne 30. 9. 2003, čj. Nao 31/2003-16, ze dne 29. 2. 2008, čj. Nad 4/2008-47, a ze dne 20. 7. 2016, čj. Nad 155/2016-19, či rozsudek NSS

ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70) může zakládat důvodné pochybnosti o nepodjatosti soudců příslušného soudu.

### III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Osmý senát NSS při předběžném posouzení věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s., neboť dospěl k právním názorům, které jsou odlišné od právních názorů již vyjádřených v judikatuře NSS (mj. rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, usnesení ze dne 30. 11. 2009, čj. Nad 23/2009-32, ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 50/2014-25, a ze dne 7. 5. 2014, čj. Nad 132/2014-29). Rozšířenému senátu předkládá ke zodpovězení následující právní otázky:

1) *Je důvodem ke 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?*

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

### IV. Popis dosavadní rozhodovací praxe a názor předkládajícího senátu

#### IV.A) Systémová podjatost

[5] Je-li v řízení před správními soudy napadáno rozhodnutí funkcionáře krajského soudu, paušálně tato situace vede k tomu, že předseda senátu zařazený do specializovaného úseku správního soudnictví, který má příslušnou žalobu projednávat, podá u NSS návrh na tzv. delegaci nutnou podle § 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. NSS 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.

[6] Pochybnosti o podjatosti nezakládá pouhý vztah kolegiality mezi soudci příslušného soudu. Soudci jsou 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 (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2015, čj. 7 Td 48/2015-8). 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.

[7] Pokud jde o nadřízenost a podřízenost, NSS se k této otázce vyjádřil v usnesení ze dne 8. 8. 2012, čj. Nao 27/2012-126, v němž se zabýval námitkou podjatosti vznesenou kárně obviněným. Námitku uplatnil vůči přisedícím kárného senátu ve věcech státních zástupců z důvodu jejich pracovního zařazení v rámci Nejvyššího státního zastupitelství,

kteří připravovalo a shromažďovalo podklady pro podání návrhu na zahájení kárného řízení, což potvrdil i nejvyšší státní zástupce. Soud při posuzování námitky dospěl k závěru, že formální pracovní vztah podřízenosti obou těchto přísedících k nejvyššímu státními zástupci nemůže, izolovaně a bez dalších bližších indicií naznačujících možnou podjatost, postačovat 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.

[8] V usnesení ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS, 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 podle § 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.

[9] Optikou výše uvedených závěrů a aspektů, které rozšířený senát při svém rozhodování vážil, lze podle osmého senátu nahlížet i na vztah předsedy soudu a soudce u daného soudu působícího. Pracovní vztah soudce upravuje zejména zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) s tím, že se přiměřeně užijí ustanovení zákoníku práce (srov. § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). 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. 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. Osmý senát však upozorňuje, 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).

[10] Podle § 126 odst. 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích provádí předseda soudu проверки 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 podle osmého senátu tuto pravomoc považovat za neoprávněný prostředek nátlaku. Pokud jde o 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 organizaci soudů, příslušnosti soudů nebo obvodu soudů). O přeložení rozhoduje ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, a předsedou soudu, z něhož je soudce překládán (§ 73 téhož zákona). Osmý senát proto zdůrazňuje,

že předseda soudu nerozhoduje o „kariéerním postupu“ či „sestupu“ soudce, může se k němu pouze nezávazně vyjádřit.

[11] 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. Osmý senát tedy uzavírá, že i když předseda soudu může být iniciátorem uvedených řízení, jejich výsledek ovlivnit nemůže, stejně tak nemůže zasáhnout do rozhodovací činnosti k tomu příslušného kárného senátu.

[12] Dospěl-li čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, 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 předkládajícího senátu totiž předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. V případě pravomocí, jako např. tvorba rozvrhu práce, kontrola spisů atd. podle zákona o soudech a soudcích, jde o nástroje, které nemají charakter postihu. Potencialitu jejich využití 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 tím spíše očekávat řádný výkon jeho funkce a užívání svěřených pravomocí v zákonem určených mezích. Nepochybně je pak předseda soudu stejně tak jako každý soudce profesionálem, který by se měl dokázat oprostít od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít. 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 v osobní, soukromé či finanční úrovni; stále jde pouze o přezkum rozhodnutí či postupů předsedy v otázkách správy soudu.

[13] Současná právní úprava proto podle názoru osmého senátu předsedovi soudu neposkytuje prostředky pro vytváření a uplatňování nežádoucího vlivu na rozhodovací činnost soudců příslušného soudu. 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 přihlídnout 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 ze dne 12. 11. 2015, čj. Nad 282/2015-30).

[14] V procesní rovině nastává v rozhodovací praxi 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 tohoto soudu a bez předložení věci předsedovi soudu podá NSS 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. NSS 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 vyloučení a věc se přikazuje jinému krajskému soudu. Jediným výrokem je rozhodnuto pouze o přikázání věci k rozhodnutí, nikoli též o vyloučení soudců. To, že jsou soudci vyloučení, je konstatováno pouze v odůvodnění usnesení.

[15] S uvedeným postupem se osmý senát neztotožňuje. Předně odmítá názor o existenci systémové podjatosti z důvodu postavení a pravomocí předsedy soudu vůči soudcům daného soudu. Dále je nezbytné zdůraznit, že podle § 9 odst. 1 s. ř. s. NSS 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 dle zákona může rozhodnout jen předseda soudu, popřípadě NSS (viz § 8 s. ř. s.). Pokud se však věc týká předsedy soudu, rozhoduje o vyloučení usnesením NSS (srov. § 8 odst. 3 věta třetí s. ř. s.).

[16] Rozhodovací činnost NSS však zákonné znění nerespektuje a činí nedůvodný odklon tím, že NSS 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 NSS, aniž by oznámili důvod své podjatosti předsedovi, jak to vyžaduje § 8 odst. 3 s. ř. s. Aby nebyl postup při vyloučení soudců krajských soudů zatížen „*zbytečným formalismem*“, lze si představit, že předseda krajského soudu spolu s oznámením o podjatosti soudců (§ 8 odst. 3 s. ř. s.) předloží NSS i eventuální návrh na tzv. delegaci nutnou (§ 9 odst. 1 s. ř. s.). NSS 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 znění § 8 a § 9 s. ř. s.

## V. Vyjádření účastníků

[17] K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu (dále jen „předkládací usnesení“) se vyjádřili žalobci. Ve vyjádření, podaném k poštovní přepravě dne 27. 9. 2019 a doručeném NSS dne 30. 9. 2019, uplatnili námitku podjatosti soudců rozšířeného senátu, konkrétně soudců Petra Mikeše, Zdeňka Kühna, Aleše Roztočila, Karla Šimky a Filipa Dienstbiera. Výslovně namítli podjatost rovněž dalších jedenácti soudců NSS a dvou soudců Krajského soudu v Brně, které v úvodu svého podání jmenují. V odůvodnění námítky podjatosti dále uvádějí jména dalších soudců NSS i krajského soudu. Žalobci konkrétně namítají, že tito soudci se „*opakovaně, úmyslně,*

*společně a nerozdílně podíleli*“ na trestných činech spáchaných na žalobcích. Podle žalobců „*absurdně nadržují České republice*“ a „*naprosto drze ignorují fakt, že žalobci ke spáchaným zločinům drží důkazy*“. Jmenovaní soudci zejména „*pachatelům poskytli soudní ochranu, aby tyto osoby mohly dál pokračovat v páchání zločinů na žalobcích*“ a „*tímto jim plivou do obličejů*“, neboť je opakovaně vydávají napospas zločincům.

[18] K předkládacímu usnesení žalobci uvádějí, že není pravda, že předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. Úvahy uvedené v předkládacím usnesení „*jsou tak nejen zcela mimo realitu, ale jsou zásahem šípů mimo terč, který má skryt osobní zájem osmého senátu na podpoře páchání zločinů na žalobcích*“.

[19] V doplnění vyjádření, doručeném NSS dne 17.10.2019, žalobci dále uvádějí, že v předkládacím usnesení soudci hovoří „*o nějaké hypotetické nezávislosti a profesionalitě soudců Krajského soudu v Ostravě, kteří měli vést řízení ve věci své nadřízené JUDr. Ivy Hrdinové a usvědčit ji a celou soudní samosprávu, že nadržovali „soudkyni“ Mgr. Telcové, která úmyslně i v návodu třetích osob do řízení [...] zasabovala trestnými činy*“. V této souvislosti je podle žalobců soudce NSS „*nutno obvinít z extrémně spřesté a vulgární demagogie, protože žádný soudce KS v Ostravě nikdy nepůjde proti své nadřízené*“.

[20] Žalovaná se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřila.

## VI. Pravomoc rozšířeného senátu

[21] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[22] V usnesení, kterým osmý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka týkající se důvodů a podmínek přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s., kterou chce postupující senát v nyní projednávané věci posoudit odlišně, než jak to v minulosti činily jiné senáty NSS (viz bod [4] a násl. výše). Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

## VII. Posouzení věci rozšířeným senátem

### VII.A. K námitce podjatosti ve věci projednávané rozšířeným senátem

[23] Rozšířený senát se nejprve zabýval námitkou podjatosti, kterou žalobci uplatnili ve svém vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu.

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

[25] Podle § 8 odst. 5 s. ř. s. účastník může namítnout podjatost soudce. *Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřiblíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření NSS.*

[26] V předkládacím usnesení byli žalobci poučeni o složení rozšířeného senátu, jakož i o tom, že mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení usnesení. Ze soudního spisu, konkrétně z doručenek založených ve spise, vyplývá, že předkládací usnesení bylo doručeno žalobkyni a) v pondělí 23. 9. 2019 a žalobci b) v pátek 20. 9. 2019. Podle razítka na obálce zásilky, která obsahovala námitku podjatosti, žalobci předali tuto zásilku k poštovní přepravě v pátek 27. 9. 2019. V případě obou žalobců byla tedy námitka podjatosti uplatněna ve lhůtě jednoho týdne od doručení předkládacího usnesení. Rozšířený senát však z důvodů, které podrobně rozvádí níže, k této námitce podjatosti nepřihlédl.

[27] Ve vztahu k námitce podjatosti NSS ve své judikatuře připustil aplikaci zneužití práva. Zneužitím práva nutno v takovémto případě rozumět to, že cílem účastníka není vůbec dosáhnout vyloučení soudce, ale naopak prodloužit soudní řízení, zvýšit náklady řízení druhé procesní straně atp. Typicky tak tomu bude, pokud týž účastník nebo stejný zástupce v různých řízeních dávájí totožné či obdobné námitky proti soudcům, byť o typově stejných námitkách již NSS opakovaně rozhodoval. Takováto námitka podjatosti nevyvolá žádné účinky a soud o ní nemusí samostatně rozhodovat. Důvody, proč má za to, že v dané věci jde o zneužití práva uplatnit námitku podjatosti, vysvětlí soud v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Například v usnesení ze dne 28. 3. 2017, čj. Nao 122/2017-136, NSS v této souvislosti uvedl, že pokud účastník opakovaně vznáší námitky podjatosti vůči zákonným soudcům za obdobných okolností, může jít o případ zneužití procesního práva. V důsledku toho pak soud k takovému úkonu nepřihlédne.

[28] O takový případ se jedná i v nyní projednávané věci. Rozšířenému senátu je z rozhodovací činnosti soudu známo, že žalobci v soudních řízeních opakovaně uplatňují námitky podjatosti z důvodů, o nichž NSS – a to ve vztahu ke stejným žalobcům jako v projednávané věci – již rozhodl, že vyloučení zákonného soudce nezakládají.

[29] Například v usnesení ze dne 19. 11. 2019, čj. Nao 206/2019-56, soud žalobce upozornil, že důvodem k vyloučení soudce podle § 8 odst. 1 s. ř. s. nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech: „*Postup soudce v řízení o projednávané věci a rozhodování v jiných, souvisejících či nesoisejících, věcech proto nemůže vést k jeho vyloučení, byť by v těchto věcech byl žalobce neúspěšný. Právě v rozhodovací činnosti soudce se projevuje jeho nezávislost. Účastníkům nesouhlas s právními závěry, které soudce dříve vyslovil, je při posuzování podjatosti irrelevantní. Soudce může být vyloučen z rozhodování jen z objektivních důvodů, nikoli pro subjektivní přesvědčení účastníka řízení o nespravedlivosti dřívějšího rozhodnutí či neústavnosti postupu správního soudu, které se projevuje polemikou s názory soudu a jejich zpochybňováním. Zpochybňovat rozhodnutí soudu jistě lze, ale k tomu slouží opravné prostředky, jsou-li přípustné, nikoliv námitka podjatosti*“ (obdobně srov. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2019, čj. Nao 166/2019-28, a ze dne 28. 11. 2019, čj. Nao 201/2019-39, která se týkají námitky podjatosti uplatněných stejnými žalobci).

[30] Žalobci své výtky k rozhodovací činnosti soudců NSS a krajských soudů v řízeních neustále opakují a vrší. Navzdory tomu, že NSS se v mnoha již citovaných usneseních žalobcům pokoušel vysvětlit, že jejich námitky podjatosti nemohou představovat důvod pro vyloučení soudce podle § 8 odst. 1 s. ř. s. Stejnou povahu a obsah má námitka podjatosti uplatněná i v tomto řízení. Žalobci v námitce pouze rozšiřují okruh soudců, vůči nimž podjatost namítají, avšak důvody pro uplatnění námitky jsou prakticky stejné jako v předchozích řízeních. Rozšířený senát proto k námitce podjatosti v této věci nepřihlézel. Pokud jde o formulace zvolené v námitce podjatosti, rozšířený senát pro úplnost podotýká, že NSS již v minulosti udělil žalobci b) pořádkovou pokutu podle § 44 odst. 1 s. ř. s. pro hrubé vulgarismy adresované soudcům (srov. usnesení ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 198/2019-79).

## VII.B. Ke sporným otázkám

## VII.B.1. Obecná východiska

[31] Podle § 8 odst. 3 s. ř. s. [s]oudce, 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, a jde-li o soudce, Nejvyššího správního soudu, jiný jeho senát. (Relevantní jsou v této souvislosti samozřejmě rovněž ustanovení § 8 odst. 1 a 5 s. ř. s. citovaná v bodech [24] a [25] výše).

[32] Podle § 9 odst. 1 s. ř. s. NSS přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát. Podle § 9 odst. 2 s. ř. s. NSS může věc přikázat jinému než místně příslušnému krajskému soudu, je-li to pro rychlost nebo hospodárnost řízení nebo z jiného důležitého důvodu vhodné. Podle § 9 odst. 3 účastníci mají právo vyjádřit se k tomu, kterému soudu má být věc přikázána, a v případě odstavce 2 též k důvodu přikázání.

[33] Ustanovení § 9 s. ř. s. tedy upravuje dva druhy delegace. V § 9 odst. 1 s. ř. s. je upravená tzv. **delegace nutná** a v § 9 odst. 2 s. ř. s. tzv. **delegace vhodná**. V nyní projednávané věci je spornou delegace nutná podle § 9 odst. 1 s. ř. s.

[34] Otázka přikázání věci (neboli delegace) je úzce spojena s místní příslušností soudu. Proto vyvstává pouze v řízení před krajským soudem, nikoliv v řízení před NSS. Její podstatou je, že věc, k jejímuž projednání je místně příslušný určitý krajský soud, je z důvodů upravených v § 9 s. ř. s. přikázána jinému krajskému soudu. Důsledkem delegace je odnětí věci soudci určenému podle obecných pravidel o místní příslušnosti a přidělování věcí do soudních oddělení a její přikázání k projednání jinému soudu na základě pravidla zvláštního, jež se z povahy věci má užít výjimečně. Jelikož jde o zákonem předvídaný zásah do ústavního pravidla, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (srov. čl. 38 odst. 1 Listiny), je třeba toto ustanovení interpretovat restriktivně a jeho aplikaci omezit pouze na výjimečné případy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2004, čj. Nad 138/2003-26, č. 305/2004 Sb. NSS).

[35] Rozhodnutí o přikázání věci jinému krajskému soudu musí být rovněž náležitě odůvodněno. Již v usnesení ze dne 4. 12. 2003, čj. Nad 135/2003-23, NSS konstatoval, že důvody „pro odnětí věci příslušnému soudu tedy musí být natolik přesvědčivé a významné, aby dostatečně odůvodňovaly průlom do tohoto ústavního principu.“

## VII.B.2. K „systémové“ podjatosti všech soudců krajského soudu

[36] NSS se v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, vyjádřil k otázce nestrannosti soudců krajského soudu v situaci, kdy posuzovali rozhodnutí vydané místopředsedou 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.

[37] Na uvedené závěry navázala řada dalších rozhodnutí NSS o odnětí a přikázání věci podle § 9 s. ř. s. Např. usnesení ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 50/2014-25, v jehož odůvodnění NSS uvedl, 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. 4 As 14/2004-70)*“. NSS dále v usnesení ze dne 2. 8. 2017, čj. Nad 250/2017-16, mj. konstatoval, že v případě napadení rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, jemuž jsou soudci správního úseku „podřízeni“ ve smyslu zákona o sodech 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*“.

[38] Předkládající senát se neztotožňuje se závěry dosavadní rozhodovací praxe ohledně tzv. systémové podjatosti. Dosavadní pojetí paušálně vede k tomu, že předseda senátu zařazený do specializovaného úseku správního soudnictví, který má příslušnou žalobu projednávat, podá u NSS návrh na tzv. delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. s poukazem na „automatickou“ podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu. Osmý senát se domnívá, že pouhé postavení předsedy (případně místopředsedy) soudu jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu a s tím související pravomoci nestačí k přijetí závěru o podjatosti všech soudců krajského soudu. Podle předkládajícího senátu předseda soudu totiž nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. Předseda soudu, stejně tak jako každý soudce je totiž profesionálem, který se dokáže oprostít od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít.

[39] Rozšířený senát nezpochybňuje, že předseda soudu disponuje určitými pravomocemi vůči soudcům daného soudu, které se mohou jednotlivého soudce i závažně dotknout (v tomto se rozšířený senát ztotožňuje s bodem 20 odlišného stanoviska soudce Baxy k tomuto usnesení; srov. též kritické zhodnocení možných dopadů výkonu pravomocí předsedy soudu vydávaných rozvrh práce v práci KOSAR, D. Rozvrh práce: opomíjený předpoklad soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. *Právník*, č. 12/2014, roč. 153, s. 1049-1076). Nelze proto souhlasit s tezemi, na kterých je postavena část argumentace osmého senátu (srov. body [9] až [11] shora). Nicméně ani skutečnost, že v českém systému soudnictví nejsou přinejmenším teoreticky vyloučeny tlaky na soudce ze strany předsedy soudu, nezakládá důvody pro mechanické uplatňování systémové podjatosti, jak to činila dosavadní judikatura.

[40] Pouhá skutečnost, že žalovaným je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, eventuálně je soud účastníkem řízení, pouze naznačuje riziko systémové podjatosti soudců daného soudu. Sama o sobě však ještě nevede k paušálnímu závěru o existenci tzv. systémové podjatosti a nezbytnosti delegace nutné podle § 9 odst. 1 s. ř. s. (tím méně pak delegace podle § 9 odst. 2 s. ř. s., která v těchto případech nepřipadá do úvahy; rozšířený senát se v tomto ztotožňuje se závěry Michala Králíka: KRÁLÍK, M. Přikázání věci z důvodu vhodnosti v současné civilní judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 6, s. 209–218, který kritizuje část civilní judikatury, která „poměrně často“ zaměňuje delegaci nutnou a delegaci vhodnou ve vztahu k osobám soudců). V tomto směru je dosavadní rozhodovací praxe nesprávná, neboť k těmto otázkám přistupuje zcela mechanicky.

[41] Rozšířený senát má za to, že důvody vyloučení soudců je třeba posuzovat individuálně, žádná paušalizace tu nemá místo. Proto k vyslovení vyloučení všech soudců daného soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, nebo je stát (soud jako organizační složka státu) žalobcem či osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu, typicky na základě samotné povahy projednávané věci. Typickým příkladem, kdy je aplikace dosavadní judikatury nesmyslná, jsou právě případy žalob takových osob, které sériově zahlučují soudy návrhy, byť jsou takové návrhy již na první pohled odsouzeny k neúspěchu (např. žalují něco, co již na první pohled nemůže být nezákonným zásahem, eventuálně opakovaně žalují z obdobných důvodů podobná rozhodnutí, přestože s obdobnými žalobami již v minulosti neuspěly apod.).

[42] Jak správně upozorňuje předkládající senát, dosavadní přístup k tzv. systémové podjatosti soudců je ve své automatickosti paradoxně přísnější než podobné úvahy vyslovené rozšířeným senátem v minulosti o systémové podjatosti úředních osob ve veřejné správě. Rozšířený senát připomíná, že o posléze uvedené otázce v listopadu 2012 rozhodl tak, 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 úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její 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 její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ K vyloučení všech úředních osob z rozhodování podle správního řádu proto nepostačí jen samotná existence „systémového rizika podjatosti“, ale musí k tomu přistoupit některé další skutečnosti (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS).

[43] Rozšířený senát souhlasí s odlišným stanoviskem soudce Baxy, že požadavky (včetně očekávání veřejnosti) na nestrannost soudce jsou vyšší než u úřední osoby rozhodující v rámci správního orgánu. Na druhou stranu stávající právní regulace poskytuje soudcům ve srovnání s postavením úředních osob ve správním řízení mnohem větší právní ochranu proti tlakům na rozhodování. Dosavadní judikatura ve vztahu k soudcovské „systémové“ podjatosti proto ve své paušálnosti a mechaničnosti nedává logiku. Judikatura je v podstatě založena zejména na tom, že s ohledem na počet krajských soudů je taková delegace vždy možná a proto směrem k veřejnosti žádoucí. Naproti tomu soudci NSS takto „systémově“ být vyloučení nikdy nemohou (což plyne z podstaty věci, neboť NSS žádným jiným soudem být zastoupen nemůže, srov. k tomu např. rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 2012 *Harabín proti Slovensku*, č. 58688/11, § 139, který se odvolává též na Bangalorské principy soudcovského chování a jejich „doktrínu nezbytnosti“). Takto diametrálně rozdílný přístup k „systémové“ soudcovské podjatosti je však dle přesvědčení rozšířeného senátu pro běžného účastníka naprosto nepochopitelný a nesrozumitelný

[44] Odkázat lze též na judikaturu Nejvyššího soudu, který vykládá obdobná ustanovení občanského soudního řádu (§ 12 a § 14 o. s. ř.). Nejvyšší soud přijal závěr, že soudci soudu, jenž vystupuje za stát v občanském soudním řízení jako jeho organizační složka, nejsou bez dalšího (jen proto, že u takového soudu působí) vyloučení z projednávání a rozhodnutí příslušné věci. Vztah mezi organizační složkou – soudem vystupující v soukromoprávním sporu za stát a soudci tohoto soudu (organizační složky státu) není obdobný vztahu zaměstnaneckému či služebnímu. „Ve vztahu soudců k této organizační složce se při výkonu rozhodovací činnosti soudů především vychází z toho, že je nezávislý, a presumuje se, že není zatěžován subjektivními postoji soudců k organizační složce, jakkoli ty mohou mít objektivní základ.“ (usnesení velkého senátu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 31 Nd 209/2009, č. 65/2010 Sb. NS).

[45] Velký senát v usnesení 31 Nd 209/2009 dále vysvětlil:  
„Opačný názor by bez dalšího presumoval, že každý soudce bez rozdílu bude vyloučen z projednávání a rozhodování věci již jen kvůli tomu, že účastník podal žalobu, ve které soud vystupuje jako organizační složka žalovaného státu, čímž by docházelo k neřešitelným situacím zejména u soudů vyšších stupňů, a dále, že soudce jako reprezentant veřejné moci je profesionálně neschopen (patrně s výjimkou uvedenou v ustanovení § 16 odst. 1, věte druhé, o. s. ř.) oprostít se od záležitostí týkajících se soudu jako organizační složky státu. Protože účastník je povinen – jak uvedeno – v námitce podjatosti označit konkrétního soudce, jehož podjatost namítá, a v čem spatřuje důvod jeho podjatosti, je zřejmé, že paušální návrh na vyloučení soudců určených k projednání a rozhodnutí věci rozvrhem práce z uváděných důvodů nemůže být způsobilým důvodem k pochybnostem o nepodjatosti soudců, kteří jsou podle rozvrhu práce povoláni projednávat a rozhodnout posuzovanou věc. V této souvislosti se připomíná, že soudní praxe dosud neměla pochybnosti o tom, že okolnost, že stát u příslušného soudu jako oprávněný uplatňuje vůči povinnému ve vykonávacím řízení pohledávku (soudní poplatky, náklady řízení) vzešlou z činnosti téhož soudu, který za stát v řízení vystupuje, nevede automaticky k vyloučení soudců takového soudu pro jejich poměr k věci. Obdobně to platí pro uplatňování pohledávek státu v konkursním a v insolvenčním řízení.“

[46] Rozšířený senát tedy shrnuje, že k vyloučení všech soudců krajského soudu z důvodu „systémové“ podjatosti nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive soudní funkcionář ve věci rozhodoval v prvním stupni správního řízení, soud je jako organizační složka státu v dané věci navrhovatelem (žalobcem) nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Tyto skutečnosti pouze signalizují **riziko** systémové podjatosti. Aby však určitý soudní případ založil důvody pro vyloučení všech soudců daného soudu pro systémovou podjatost, 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.

[47] Takovou další okolností svědčící pro „systémovou“ podjatost může být například 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.). Eventuálně může jít o situaci, 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 „pokříví“ jejich nestrannost (např. případy, kdy soudní funkcionář nevystupoval ve správním řízení jako správní orgán, ale naopak jde o jeho osobní záležitost, typicky žádost o stavební povolení podaná soudním funkcionářem, soudní funkcionář byl účastníkem stavebního řízení jako tzv. „soused“, posléze podal proti rozhodnutí správního orgánu žalobu nebo v řízení o žalobě vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení, přestupek soudního funkcionáře jako fyzické osoby apod.).

[48] V naprosté většině běžných věcí nelze žádné takovéto atypické okolnosti, jaké uvedl rozšířený senát v předchozím bodě, dovodit. Stejně takovéto okolnosti nebude možno dovodit ani v jiných obvyklých situacích, 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 samé platí tím spíše u návrhů „sériových“ podatelů, kteří soudy zahlučují desítkami podání a návrhů (jak je tomu i v této věci; viz dále část **IX.**).

[49] Delegace nutná podle § 9 odst. 1 s. ř. s. je vázána na zákonnou podmínku. V případě, že je tato podmínka naplněna, nedisponuje NSS žádným prostorem pro vlastní uvážení, zda návrhu na přikázání věci vyhoví. Touto podmínkou je, že došlo k vyloučení soudců specializovaných senátů nebo specializovaných samosoudců v rámci soudu, který by měl věc projednat (což zahrnuje pobočku krajského soudu i jeho „ústředí“), a to v takovém počtu, že nelze k projednání věci sestavit specializovaný senát nebo u soudu nezůstal žádný specializovaný samosoudce, který by mohl věc projednat. Předpokladem delegace nutné by mělo být, že rozhodnutí o ní předcházelo vyloučení soudců specializovaných senátů či specializovaných samosoudců postupem dle § 8 odst. 3 nebo 5 s. ř. s. Nedošlo-li dosud k formálnímu vyloučení soudců správního úseku krajského soudu, nejsou splněny podmínky pro přikázání věci jinému krajskému soudu z důvodu nutnosti.

[50] NSS v již cit. usnesení Nad 23/2009 uvedl, 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 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. V usnesení Nad 50/2014 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.*“

[51] Nastíněný rozporný přístup byl popsán i v usnesení Nad 132/2014 tak, že v judikatuře „*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 NSS k rozhodnutí dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je předchozí vyloučení soudců správního úseku krajského soudu v rozsahu neumožňujícím sestavit senát k projednání a rozhodnutí věci, 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).“

[52] Jak NSS konstatoval ve shora citovaném usnesení Nad 132/2014, oba přístupy si nutně neprotirečí. Obecně platí, že okolnost vyloučení soudců by neměla být zkoumána jako předběžná otázka v rámci vlastního řízení o přikázání věci. Výjimkou jsou však případy shora obšírně analyzované tzv. systémové podjatosti, v nichž vznikají důvodné pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci. V každém případě však i tam, kde NSS dovodí „systémovou“ podjatost všech soudců, je třeba postupovat v souladu se zákonem, tedy s požadavky § 9 s. ř. s. a vypořádat se v usnesení výrokem s otázkou podjatosti soudců krajského soudu a dalším výrokem rozhodnout o návrhu na přikázání věci jinému soudu (opačně např. usnesení ze dne 13. 10. 2016, čj. Nad 243/2016-15, ze dne 24. 5. 2017, čj. Nao 141/2017-13, ze dne 17. 8. 2017, čj. Nao 260/2017-12: všechna tato usnesení se výrokem vůbec nezabývala podjatostí soudců, jen stručně tuto otázku zhodnotila v odůvodnění s odkazem na „automatické“ pojetí systémové podjatosti a jediným výrokem rozhodla o přikázání věci jinému soudu).

[53] Proto podmínkou k přikázání věci jinému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je výrok, jímž jsou vyloučeni soudci specializovaných senátů. Citované ustanovení výslovně předpokládá, že NSS přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže *pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát*. Z tohoto důvodu v souvislosti s delegací nutnou se jeví jako vhodnější postup, kdy NSS k návrhu krajského soudu výrokem I. rozhodne o vyloučení/nevyloučení soudců místně příslušného soudu a výrokem II. o přikázání/nepřikázání věci k projednání jinému soudu.

### VIII. Shrnutí

[54] Rozšířený senát tedy uzavírá, že k vyslovení vyloučení všech soudců krajského soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je 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 s. ř. s. ve spojení s § 8 s. ř. s.).

[55] Okolnost vyloučení soudců krajského soudu (§ 8 s. ř. s.) nesmí být zkoumána jako předběžná otázka v rámci vlastního řízení o přikázání věci. Výjimkou jsou případy tzv. systémové podjatosti, v nichž vznikají důvodné pochybnosti o nepodjatosti všech soudců krajského soudu na základě samotné povahy projednávané věci. Ovšem i tam, kde NSS dovodí „systémovou“ podjatost všech soudců, je třeba, aby se samostatným výrokem usnesení vypořádal s otázkou podjatosti soudců krajského soudu a dalším výrokem rozhodl o návrhu na přikázání věci jinému soudu (§ 9 odst. 1 s. ř. s.).

### IX. Aplikace na nynější věc

[56] Jelikož v projednávané věci šlo o jedinou právní otázku, rozšířený senát posoudil celou věc v souladu s § 71 Jednacího řádu NSS meritorně.

[57] V nynější věci se jedná o žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v jednání předsedkyně Krajského soudu v Ostravě JUDr. Ivy Hrdinové při vyřízení kárných podnětů žalobců a prošetření jimi tvrzených kárných provinění, kterých se měla dopustit soudkyně tohoto soudu Mgr. Martina Telcová (rozšířený senát neřeší v tomto usnesení otázku, zda se vůbec o nezákonný zásah může pojmově jednat).

[58] Soudkyně Telcová není soudkyní správního úseku Krajského soudu v Ostravě. Dle rozvrhu práce tohoto soudu pro rok 2019 byla zařazena do soudního oddělení 74C, 82C, EC a EPR, se specializací rozhodování ve věcech vyplývajících z práva duševního vlastnictví, dále do oddělení 74Nc a 82Nc (nejasná podání ve vztahu k věcem zařazeným do odd. 74C, 82Nc, EC a EPR, rozhodování o návrzích na nahrazení souhlasu zástupce České advokátní komory nebo Komory daňových poradců k seznámení se s obsahem listin, které mohou obsahovat skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti, ve věcech advokáta nebo daňového poradce se sídlem v obvodu okresních soudů na severní Moravě), 69Co a 70Co (rozhodování o opravných prostředcích v některých civilních věcech rozhodovaných okresními soudy jako soudy prvního stupně). Ze spisu nijak neplyne, jak by žalovaná věc mohla být významná pro Krajský soud v Ostravě jako celek, respektive pro soudce jeho správního úseku. Nikdo takovéto tvrzení nevznesl, ostatně i krajský soud předložil věc NSS s odkazem na mechanickou aplikaci systémové podjatosti (žalovanou je formálně předsedkyně Krajského soudu v Ostravě).

[59] Rozšířený senát si nadto povšiml, že žalobci jsou osobami, které „zásobují“ správní soudy nespočtem nesrozumitelných žalob, v nichž napadají nejrůznější akty orgánů veřejné moci, jejich údajnou nečinnost apod. K počátku března 2020 jen NSS evidoval bezmála 60 věcí, kde žalobci každý sám či společně vystupovali jako stěžovatelé či navrhovatelé. Jde vesměs o podání zjevně bezúspěšná, která často končí nikoliv meritorním rozhodnutím, ale z nejrůznějších procesních důvodů. I tento aspekt ukazuje na sériovost a stereotypnost podání, která žalobci spíše než pro věc samu využívají k nejrůznějším vulgaritám adresovaným soudcům (srov. k tomu již cit. usnesení o pořádkové pokutě ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 198/2019-79). S ohledem na typovost a snadnou zaměnitelnost těchto podání si lze jen těžko představit, jak by nynější věc mohla přinášet tak závažné okolnosti, které by odůvodnily aplikaci systémové podjatosti, jak ji výše nově vysvětlil rozšířený senát.

[60] Rozšířený senát proto nejprve výrokem I. rozhodl o tom, že soudci specializovaného úseku správního soudnictví Krajského soudu v Ostravě nejsou vyloučeni ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 22 A 1/2019. Výrokem II. pak rozhodl, že se věc vedená u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 1/2019 nepřikazuje jinému soudu.

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

V Brně dne 26. března 2020

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Josef Baxa. Text odlišného stanoviska je připojen.

**Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Josefa Baxy k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019 - 65**

[1] Většinové stanovisko rozšířeného senátu je vystavěno na tezi, že by bylo paradoxní, ne-li přímo absurdní, aby přístup k tzv. systémové podjatosti soudců byl přísnější než podobné úvahy vyslovené rozšířeným senátem v minulosti o systémové podjatosti úředních osob ve veřejné správě, a to z toho důvodu, že stávající právní regulace poskytuje soudcům ve srovnání s postavením úředníků ve správním řízení mnohem větší právní ochranu proti tlakům na rozhodování. S tímto závěrem zásadně nesouhlasím.

[2] Přísnější nahlížení na systémovou podjatost soudců oproti systémové podjatosti úředníků není ani paradoxní, ani absurdní. Ba naopak. Jedná se o východisko logické a správné a – podle mého přesvědčení – jediné možné. Proti správnímu rozhodnutí či jinému postupu (zásahu, nečinnosti) správních orgánů se lze totiž dále bránit cestou žalob ve správním soudnictví, o nichž rozhodují právě nezávislé a nestranné soudy a soudci. Není proto vůbec překvapivé, že ve srovnání s postavením úředníků ve správním řízení zákon poskytuje soudcům mnohem větší ochranu a záruky proti zásahům do jejich nezávislosti a nestrannosti.

[3] Současně však zákon na soudce a jejich nestrannost klade mnohem větší nároky a požadavky než na úředníky ve veřejné správě. A činí tak zcela oprávněně a odůvodněně. Pravidla pro dodržování čistoty na operačním sále v nemocnici (nejen za časů koronaviru) jsou také mnohem přísnější než v hokejové šatně. Právě proto, že důsledky nedodržení pravidel garantujících nestranné rozhodování v justici jsou mnohem fatálnější, než nedodržení obdobných pravidel ve veřejné správě (proti soudnímu rozhodnutí se již nelze odvolat „mimo justici“), je třeba v existující soustavě soudů hledat takové řešení předložené sporné otázky, které bude v praxi záruky nezávislosti a nestrannosti soudců posilovat. Řešení, které obstojí nejen „za dobrého počasí“, kdy se soudní funkcionáři a soudci budou chovat plně v souladu s požadavky zákona, ale i „za časů nepohody“, kdy mohou být ve značném pokušení ze zákonného rámce vykročit.

[4] Ano, soudci jsou zvyklí a trénovaní k tomu, aby rutinně rozhodovali o věcech na základě relativně objektivních kritérií, a za běžných okolností jsou schopni se oprostit od svých subjektivních pocitů, postojů a inklinací. Soudci se tedy nepochybně „nerozklepou kolena“ nad „přísně povytaženým obočím“ předsedy či místopředsedy soudu, stejně tak soudce pro „úsměv soudního funkcionáře“ okamžitě nezapomene na soudcovský slib. Soudce běžně odolá i tlaku přicházejícího z vnějšku justice.

[5] Spoléhání na rutinu je nezřídka cestou k průšvihů. Proto je nezbytné připustit si, že nežijeme v ideálním světě a soudci ani soudní funkcionáři nejsou dokonalými stroji bez lidských chyb, omylů, pokušení a selhání. Součástí profesionality soudce je právě i uvědomění si těchto vlastních lidských slabín přítomných u jednotlivce i slabín systému jako celku. Předestření takového řešení předložené sporné otázky, které tyto slabiny připouští a pracuje s nimi minimálně v rovině potenciální eventuality, není žádnou „urážkou“ soudcovského stavu. Naopak. Je výrazem péče o hodnotu, která je pro fungování justice nejdůležitější a nejcennější – a tou je právě víra a důvěra veřejnosti v to, že případy jsou rozhodovány nezávisle a nestranně.

[6] Právě tato hodnota by měla být základním východiskem pro řešení projednávaného případu – nikoliv obavy z toho, že snad zpochybníme soudce jako profesionály, že přiděláme krajským soudům práci apod. Princip, který je ve hře, je pro fungování justice a právního státu příliš důležitý a cenný na to, abychom hledali pro justici zdánlivě „lívivější“ či „praktičtější“ řešení.

[7] Mají-li soudci zákony svěřenou velkou moc (a tu mají), jsou na místě i vysoké nároky na nezpochybnění jejího nestranného uplatňování v konkrétních věcech.

[8] Jde o princip, etalon, který v žádné jiné součásti ústavního systému není tak imanentní. A takto by s ním mělo být zacházeno, *nota bene* v rozhodování rozšířeného senátu, který je nejvyšší autoritou ve správním soudnictví a jím formulované závěry a principy jsou používány daleko za mantinely případu, na jehož skutkovém příběhu se tyto právní názory vytvořily.

[9] Víím, že rozšířený senát opakovaně vyslovil, že nevytváří názory „uměle“ bez ukotvení ke skutkovým a právním okolnostem případu. V tomto případě se mi však z textu většinového stanoviska zdá, že ony okolnosti projednávané věci (tj. žaloby osob, které sériově zahlcují soudy návrhy, byť jsou tyto návrhy zpravidla již na prvý pohled odsouzeny k neúspěchu) příliš zastínily uvažování většiny a zapůsobily na formulaci vysloveného právního názoru. Ten však bude aplikován obecně (nejen v případě tzv. kverulantů). Na tento právní názor bude poukazováno při jakémkoliv zpochybňování nestrannosti soudce, bude-li se soud soudit nebo bude souzen na „domácím hřišti“ a rozhodčí na zápas nepřijedou odněkud zdaleka, ale vynoří se v pomyslných pantoflích z útrob stadiónu vyhrazeného pro domácí hráče. Hostujícímu týmu nezbude než nejistě koukat. Bude takovým rozhodčím však věřit? Bude mít důvěru v nestrannost jejich rozhodnutí? Jistě, může napadnout jejich podjatost. Čím však může hostující tým – nad rámec skutečnosti, že se rozhodčí vynořili z útrob stadionu pro domácí hráče – vlastně argumentovat? A rozšířený senát ve svém většinovém stanovisku říká, že bude právě nezbytné, aby hostující tým nějakými takovými dalšími přistoupivšími okolnostmi, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti těchto rozhodců, skutečně argumentoval.

[10] Podle většinového stanoviska je třeba důvody vyloučení soudců posuzovat individuálně, žádná paušalizace tu nemá místo. Proto k vyslovení vyloučení všech soudců daného soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Podle většiny v rozšířeném senátu je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu, ať už na základě samotné povahy projednávané věci nebo z jiných vážných důvodů. Jako typický příklad většinové stanovisko v této souvislosti jmenuje právě případy žalob takových osob, které sériově zahlcují soudy „na prvý pohled“ neúspěšnými návrhy. Nutno podotknout, že sám rozšířený senát se na tomto místě dopouští značné paušalizace a neindividualizovaného přístupu, pokud automaticky hází všechny tyto časté účastníky soudních řízení a jejich podání „do jednoho pytle“. Ačkoliv je pravda, že řada těchto opakujících se žalob a návrhů je ve výsledku neúspěšná, stejně tak je ale třeba přiznat, že i tato zdánlivě kverulantní podání občas soudy vedla k formulaci důležitých právních principů. Zamyslet bychom se pak měli zejména nad tím, zda z nepřilíš odůvodněné obavy ze zahlcení krajských soudů administrativou související s kverulantními



podáními nevytváříme „z oné pomyslné vaničky i dítě“, tj. především objektivní stránku nepodjatosti soudce.

[11] Většina v rozšířeném senátu se domnívá, že takovou další okolností svědčící pro systémovou podjatost soudců může být například skutečnost, že „*projednávaná věc bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek*“. Eventuálně může jít o „*situaci, která vyvolá nebezpečí subjektivního vztahu všech soudců k věci, kde z vnějšího pohledu brozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři a tím se „pokříví“ jejich nestrannost*“. Tato vágní kritéria, specifikovaná ve většinovém stanovisku toliko několika příklady (v případě prvně uvedené okolnosti: platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, zákonnost jmenování předsedy soudu, stavební povolení na přístavbu, která zlepší komfort práce soudců; v případě druhé uvedené okolnosti: osobní záležitost soudního funkcionáře, např. žádost o stavební povolení podaná soudním funkcionářem jako fyzickou osobou), poskytují značně nejasný návod, jak má být v praxi postupováno. Na rozdíl od většiny v rozšířeném senátu, nejsem přesvědčen, že „*v naprosté většině běžných věcí nelze žádné takovéto atypické okolnosti dovodit*“. Domnívám se, že u řízení, v nichž je žalovaným správním orgánem předseda (nebo místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správním orgánem předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení, jsou vždy přinejmenším objektivní pochybnosti o nepodjatosti soudců ve hře. 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. Podle většiny musí přistoupit další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu. Mají-li tyto okolnosti přistoupit, musí zjevně existovat a je třeba je nejspíš v řízení nějak prokázat. V tomto směru se tedy přístup většinového stanoviska značně vymyká dosavadnímu pojetí nepodjatosti, které stojí nejen na subjektivním, ale i objektivním hledisku (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, I. ÚS 167/94, nebo usnesení NSS ze dne 13. 12. 2018, č. j. Nao 164/2018-83).

[12] Stanovisko většiny tak vyvolává více otázek, než kolik poskytuje odpovědí. Jaké věci tedy budou mít *objektivně významný dopad na soud jako celek*? Jak tomu bude například v případě rozhodnutí soudního funkcionáře podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím? Bude se pro tyto účely zkoumat, jaký druh informace týkající se soudu byl předmětem žádosti o informace? Nebo to bude naopak případ, kdy se systémová podjatost soudců uplatní vždy, neboť půjde o soud jako celek? Obdobně se lze tázat, jaké jsou to ty věci, v nichž *brozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři a tím se „pokříví“ jejich nestrannost*? Vzhledem ke škále pravomocí předsedy soudu (viz dále) takových situací může být daleko více, než pouhá „osobní záležitost soudního funkcionáře“, kterou zmiňuje většina, ale mohou to být z povahy věci přece všechny případy, v nichž se přezkoumává rozhodnutí soudního funkcionáře, i tam se může chtít soudce svému funkcionáři „zavděčit“, a selže tak ve své roli nestranného rozhodce.

[13] Problematika tzv. systémové podjatosti, resp. vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu a následná delegace nutná spočívající v přikázání věci jinému než místně příslušnému krajskému soudu, má dva aspekty. Vnitřní a vnější. Vnitřní aspekt se týká chodu a správy daného krajského soudu, jakož i poměrů a vztahů uvnitř něj, které nemusí být pro účastníky řízení vždy na první pohled zcela zřejmé a jednoduše seznatelné. Vnější aspekt pak spočívá v mimořádné hodnotě, jíž je důvěryhodnost soudnictví stojící na pilířích nazvaných

nezávislost a nestrannost soudního rozhodování. Nic jiného než důvěra ostatně společnosti (a jednotlivcům) nezbyvá, protože výkon soudnictví je (podobně jako např. medicína), přes veškerou úpravu procesních a institucionálních pravidel a jejich transparentnost, činností navýsost expertní a běžnému pozorovateli málo srozumitelnou. Důvěru veřejnosti lze velmi snadno pozbyť, avšak jen obtížně ji lze pak opět získat nazpět. Podstata systémové podjatosti (stejně jako podjatosti obecně) přitom nespočívá ve výslovném prokázání, nýbrž postačí její pouhá existence v rovině potenciality. Soudy a soudci nejenže musí být nezávislí a nestranní, musí se rovněž takovými jevit. Tuto objektivní stránku nestrannosti většinové stanovisko rozšířeného senátu zcela neodůvodněně upozaduje a při svých úvahách pomíjí.

[14] Při posuzování podmínek pro vyloučení soudce ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s. v tak specifické situaci jakou je vztah soudce (senátu), který má věc projednávat a rozhodovat, k žalovanému, jímž je soud, jehož je soudce (senát) organizační a personální součástí, je nutno předpoklady pro nestrannost rozhodujícího soudu zkoumat zvláště pečlivě. Ve hře je totiž obecné a tradiční vnímání nestrannosti vyjadřované historicky sentencí *nemo iudex in causa sua*, neboli nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci. Onou „vlastní věcí“ je situace, kdy se soud soudí nebo je souzen u „sebe sama“.

[15] Tak vidí pozici soudu jako účastníka řízení a jeho vztah k soudu, který rozhoduje, ostatní účastníci řízení, osoby zúčastněné na řízení, potažmo širší veřejnost. Nutně již potom nerozlišují, zda je soud žalovaným správním orgánem, který vydal správní rozhodnutí, jež je napadeno žalobou před správním soudem (odmítnutí poskytnutí požadované informace), zda je oním orgánem přímo předseda soudu či zda tento funkcionář „pouze“ za žalovaný správní orgán (zde soud) jedná. Nepřikládají mnohdy ani význam tomu, zda je soud sám předmětem rozhodování jiného správního orgánu a brání se např. proti nepřiznanému právu či uložené povinnosti před správním soudem (zamítnutá žádost o stavební povolení na přístavbu soudní budovy, platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, pokuta za porušení povinnosti nakládání s odpady, za neoprávněné zveřejňování osobních údajů, za porušování pravidel výběrového řízení na veřejnou zakázku a mnohé další). Konečně, málo si všimají, zda se soudní řízení týká veřejných subjektivních práv či práv soukromých, kde soud vystupuje jako organizační složka státu a brání např. majetek státu, k němuž vykonává právo hospodaření a do něhož je činností veřejné správy zasahováno (řízení o umístění stavby v sousedství soudní budovy) či chrání svěřené rozpočtové prostředky (spor o neplnění uzavřené smlouvy o dílo nebo uplatnění náhrady škody v civilním, případně i trestním řízení).

[16] Z podaného příkladného výčtu nejrůznějších situací je patrné, že soud není jen orgánem moci soudní s ústavním základem svého postavení a nastavením vztahů k jiným ústavním orgánům, jakož i k dalším orgánům veřejné moci, a k tomu odpovídajícím způsobem „vybaven“ na zákonné úrovni organizačními a procesními normami, nýbrž že je účastníkem nejrůznějších jiných právních vztahů v oblasti veřejného i soukromého práva, kde svým zvláštním formálním postavením „soudu“ ve smyslu čl. 81 a násl. Ústavy samozřejmě nedisponuje a svou pravomoc (formálně ani fakticky) používat nesmí. Nejen to. Nesmí tak činit ani uplatňováním neformálního a tudíž málo viditelného „vlivu“, který by mohl v očích ostatních účastníků právních vztahů a případných soudních sporů oslabit či dokonce zásadně zpochybnit ústavní zásady rovnosti před zákonem (čl. 1 Listiny) a v řízení před soudem (čl. 37 odst. 3 Listiny) a důvěru v nezávislé a nestranné soudní rozhodování (čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny).

[17] S připomenutím výše zmíněné zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, je dále nutno analyzovat vztah soudce (senátu) soudu rozhodujícího k věci, jejímž účastníkem je soud či jeho předseda nebo místopředseda (ať už jednající za soud v postavení správního orgánu či sám za sebe). Zatímco rozhodující soud musí být za všech okolností nezávislý a nestranný, od účastníka řízení se toto neočekává, byť je jinak soudem. Naopak, není nic zvláštního, že soud jako účastník řízení se bude chovat standardním způsobem jako někdo, kdo má zájem na úspěchu ve sporu, který vede nebo který je s ním veden a bude používat všechny zákonem dovolené prostředky k prosazení svého (třebas domnělého) práva, případně aby čelil stanovené povinnosti nebo dokonce uložené sankci.

[18] Soudce (senát, resp. kterýkoliv z jeho členů) je nadán nezávislostí s příslušnými právními, materiálními, v neposlední řadě i politickými zárukami. Do nezávislosti a nestrannosti soudu nesmí nikdo zasahovat. Nicméně základní a konečnou zárukou nestrannosti (přes všechno výše a právě uvedené) je soudce sám. Není-li připraven zasahům do svého nezávislého a nestranného rozhodování čelit tím, že odolá jakémukoliv nepřipustnému vlivu zvnějšku (srov. mezi jiným zejména § 80 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) a nepřipustí ani své vnitřní uvažování, jež by stranilo některému z účastníků (předporozumění), nemůže ve věci rozhodovat.

[19] Každý soudce je ovšem přidělen k výkonu soudnictví ke konkrétnímu soudu a zařazen do soudního oddělení, které je vymezeno zejména rozvrhem práce, jakožto základním dokumentem vnitřní organizace soudu. Rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, do soudních oddělení, se řídí právě oním rozvrhem, který vydává na období kalendářního roku předseda soudu jako v podstatě interní akt řízení soudu (srov. § 40 a násl. zákona o soudech a soudcích). Jeho projednání se soudcovskou radou má toliko konzultační povahu, jeho zveřejnění na věci nic nemění.

[20] Vztah soudce a předsedy soudu je, přes funkční nezávislost soudce při rozhodovací činnosti, vztahem, který vykazuje některé znaky vztahu pracovněprávního (srov. § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). Je nesporné, že se může jednat i o vztah určité závislosti. Může to být soudce, který aspiruje na funkci předsedy senátu, do níž jej jmenuje předseda soudu; může to být soudce, který je k soudu dočasně přidělen (stáž) a usiluje, aby byl přeložen k výkonu funkce soudce k tomuto soudu natrvalo; může to být soudce, který má profesní zahraniční styky, které chce udržovat a rozvíjet, a předseda soudu rozhoduje o jeho služebních cestách; může to být soudce, který je specialistou na správní soudnictví a předseda soudu jej může přeradit rozvrhem práce jinam či mu k té stávající rozvrhem práce přidělit ještě zcela novou agendu. Škála nástrojů a prostředků předsedy soudu, jak ovlivnit soudce v pozitivním i negativním smyslu, nebo přinejmenším jak na něj vytvořit zvnějšku vlastně neviditelný tlak, je tedy potenciálně poměrně velká (rozhodně je třeba odmítnout paušální tvrzení předkládajícího senátu o tom, že předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování). A využití těchto nástrojů a prostředků tak může být účastníkům řízení mnohdy zcela skryto. Jakými dalšími přistoupivšími okolnostmi, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti soudce (senátu), má v takovém případě účastník řízení tedy argumentovat – tím spíše pak v situaci, kdy nepůjde o žádný z případů, které rozšířený senát vyjmenovává v bodu [46] usnesení?

[21] Již právě proto, že řada těchto vztahů uvnitř justice nemusí být pro vnějšího pozorovatele snadno seznatelná, mělo by řešení předložené sporné otázky s touto eventualitou vědomě

pracovat a těmto „černým scénářům“ v praxi předcházet. V podmínkách soudního systému České republiky si sice nadále můžeme naštěstí říct, že se jedná zásadně o teoretické eventuality, ale situace ve zbytku střední Evropy by nás měla vést k ostražitosti. Tím spíše, že v České republice stále přetrvává model státní správy soudů zastřešovaný Ministerstvem spravedlnosti a soudní funkcionáři jsou jeho hierarchickou součástí. Vliv výkonné moci, potažmo politiky, na justici, v potencialitě ovlivňování její nezávislosti, existuje. Není náhodou, že justiční „reformy“ v Maďarsku a Polsku mířily právě na výběr soudních funkcionářů, a i dění v justici na Slovensku ukazuje, že shora popsané nástroje a prostředky soudních funkcionářů byly využívány k vytvoření tlaku na jednotlivé soudce při rozhodování konkrétních věcí.

[22] Na rozdíl od většiny rozšířeného senátu (viz bod [43] usnesení) se domnívám, že není ani absurdním, aby v souladu se stávající judikaturou ohledně systémové podjatosti soudců byli soudci krajského soudu vyloučeni v případě jakéhokoli návrhu ve věci, na níž se v nějaké pozici podílel soudní funkcionář, a to i přesto, že například soudci Nejvyššího správního soudu takto „systémově“ být vyloučeni nemohou. Tento rozdílný přístup k systémové soudcovské podjatosti mezi soudci krajských soudů a NSS není projevením nedůvěry k soudcům krajských soudů, nýbrž jedná se o důsledek uspořádání soudní soustavy. Na rozdíl od krajských soudů je vrcholný soud ve správním soudnictví toliko jeden. V případě rozhodování Nejvyššího správního soudu tak přichází do hry další princip, kterým je *denegatio iustitiae* neboli odepření spravedlnosti. Zkrátka o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů již nikdo jiný než soudci Nejvyššího správního soudu, rozhodnout nemůže, a proto tak musí tito soudci učinit.

[23] Jsem pevně přesvědčen, že starost o nestrannost soudců, a zejména o její objektivní stránku, by měli mít zejména soudci sami. Soudci by se proto neměli nepřiměřeně spoléhat na všímavost účastníků řízení a veřejnosti. Právě proto jsou profesionálové. V případě rozhodování krajských soudů je navíc možné bez větších potíží institucionálně zajistit (právě díky delegaci nutné), aby v případě řízení, v nichž je – jako v projednávané věci – žalovaným správním orgánem předseda (nebo místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení, nepanovaly zbytečné pochybnosti o objektivní stránce nepodjatosti rozhodujících soudců krajského soudu. Nepodjatost soudců musí být nejen za všech okolností dána, ale tito soudci se musí rovněž takovými vnějším světu skutečně jevit.

V Brně dne 26. března 2020

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu