

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **MUDr. D. R.**, zast. Mgr. Oldřichem Nejdlem, advokátem se sídlem Valentinská 56/11, Praha, proti žalovanému: **Krajský soud v Praze**, se sídlem nám. Kinských 234/5, Praha, o žalobě ze dne 22. 9. 2020 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 55 A 104/2020, o námitce podjatosti všech soudců specializovaných senátů úseku správního soudnictví tohoto soudu a přikázání věci jinému soudu,

### t a k t o :

- I. Soudci specializovaných senátů úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze **jsou vyloučeni** z projednávání a rozhodnutí ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 55 A 104/2020.
- II. Věc vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 55 A 104/2020 **se přikazuje** Městskému soudu v Praze.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou ze dne 22. 9. 2020 podanou téhož dne u Krajského soudu v Praze domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spočívá ve volbě způsobu vymáhání části peněžitého trestu ve výši 5 000 000 Kč uloženého žalobci rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018 - 34 994, prostřednictvím soudního exekutora.

[2] Soudem místně příslušným k řízení o této zásahové žalobě je Krajský soud v Praze, který má však v řízení postavení žalovaného. S ohledem na tuto „dvojčedinou“ roli žalovaného i soudu a princip, podle kterého nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (*nemo index in causa sua*), učinil žalobce součástí žaloby námitku tzv. systémové podjatosti, tedy námitku podjatosti všech soudců specializovaných senátů úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze; současně s odkazem na § 9 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl přikázání věci jinému soudu – konkrétně Městskému soudu v Praze.

[3] Žalobce poukázal na to, že v dané věci jde o případ tzv. delegace nutné upravené v § 9 odst. 1 s. ř. s., k němuž se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019 - 65, tak, že odmítl mechanickou aplikaci systémové podjatosti a poukázal na nutnou existenci „*dalších okolností*“ zakládajících důvodné pochybnosti o podjatosti všech soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu. Tyto okolnosti spatřuje žalobce zejména v tom, že projednávaná věc bude mít významný dopad na Krajský soud v Praze jako celek – a to s ohledem na náklady exekuce, které jsou v nikoli nevýznamné výši (téměř 800 000 Kč) a které by nesl Krajský soud v Praze jako oprávněný, ať už v důsledku vyhovění podané zásahové žalobě anebo zastavení výkonu exekuce z důvodu zrušení exekučního titulu, tj. rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018 - 34 994 (pozn. proti tomuto rozsudku podal žalobce i nejvyšší státní zástupce dovolání, o němž dosud Nejvyšší soud nerozhodl, navíc výrok o trestu byl ve vztahu k žalobci nepravomocně zrušen rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2020, sp. zn. 4 T 42/2016, kterým bylo rozhodnuto o uložení společného trestu za pokračování v trestném činu). Vedle povahy projednávané věci a z ní plynoucích možných dopadů do rozpočtu Krajského soudu v Praze poukázal žalobce též na to, že trestní řízení v jeho věci se těší hojně pozornosti sdělovacích prostředků; tím spíše je v zájmu spravedlnosti a obecného vnímání jejího výkonu, aby na straně rozhodujících soudců byly vyloučeny jakékoli pochybnosti o jejich nepodjatosti.

[4] Krajský soud v Praze přípisem ze dne 16. 10. 2020, č. j. 55 A 104/2020 - 13, předložil věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu společně se spisem a souhrnným vyjádřením všech 9 soudců specializovaných senátů tohoto soudu (51 A, 54 A a 55 A). Z vyjádření dotčených soudců vyplývá, že subjektivně se podjatí necítí, avšak jsou přesvědčeni o tom, že objektivně je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Tímto důvodem je již římskému právu známý a také žalobcem zmíněný princip, že nikdo nemůže být soudcem své vlastní věci, jehož narušení je zde zcela zřejmé. Krajský soud v Praze, který je v dané věci v postavení žalovaného správního orgánu, je totiž zároveň orgánem soudní moci, který má věc rozhodovat.

[5] V souvislosti se shora uvedeným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 8/2019 - 65 soudci úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze poukázali především na odlišné stanovisko soudce Josefa Baxy a konstatovali, že závěr většiny rozšířeného senátu „*je nesprávný a může vést k poškození důvěry účastníků a veřejnosti v nezávislost soudnictví*“. Tuto důvěru dále může oslabovat i fakt, že jde o posouzení zákonnosti postupu při vymáhání justiční pohledávky, a pakliže by žalobce se svojí žalobou uspěl, byl by Krajský soud v Praze povinen uhradit žalobci náklady exekučního řízení a soudnímu exekutorovi odměnu a náhradu hotových výdajů. Vzhledem ke značné výši vymáhané částky nejsou náklady exekuce zanedbatelné a jistě by měly dopad do rozpočtu Krajského soudu v Praze. Závěrem ještě 4 soudci doplnili, že jsou u Krajského soudu v Praze dočasně přidělení a jejich případné přeložení k tomuto soudu bude záviset též na stanovisku jeho předsedy. Jakkoli na svoji osobu žádný tlak necítí, a pokud by někdy přišel, všichni dočasně přidělení soudci vyjádřili přesvědčení, že by tím jejich rozhodování ovlivněno nebylo; nemohou ovšem zazlívat účastníkům ani veřejnosti, že by ho nevnímali jako nestranné a spravedlivé.

[6] Krajský soud v Praze se z pozice žalovaného vyjádřil přípisem ze dne 18. 11. 2020, Spr 1433/2020, v němž předseda soudu JUDr. Ljubomír Drápal sdělil, že s ohledem na povahu věci nepokládá „*za vhodné a ani za možné, aby ji projednával a rozhodl soudce působící u Krajského soudu v Praze*“. K tomu, kterému soudu má být věc přikázána, se nevyjádřil.

[7] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, „*jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich*

pokračování

*nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávání věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.“*

[8] Rozhodnutí o vyloučení soudce z uvedených důvodů představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak, jak zákon příslušnost stanovil, je tato zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci lze jen výjimečně a z opravdu závažných důvodů, které mu reálně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2003, č. j. Nao 19/2003 - 16).

[9] Ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (viz např. náleze ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94) je v rozhodovací činnosti při hodnocení podjatosti soudců nutno aplikovat tzv. „dvojitý test nestrannosti“, z něhož mimo jiné vyplývá, že „*nestrannost soudce je především subjektivní kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi stěží našla uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širě, tedy i z hlediska objektivního, které sleduje existenci dostatečných záruk, aby bylo možno vyloučit jakoukoli legitimní pochybnost“.*

[10] V daném případě právě takovou pochybnost žalobce vyjádřil a v souladu s § 8 odst. 5 s. ř. s. namítl podjatost nikoli však jednoho soudce, nýbrž všech soudců specializovaných senátů místně příslušného Krajského soudu v Praze, a logicky se tedy domáhal i přikázání věci jinému soudu. Obsahově se vlastně jedná o kombinaci námítky podjatosti a návrhu na delegaci nutnou ve smyslu § 9 odst. 1 s. ř. s.: „*Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát.“*

[11] Otázka přikázání věci neboli delegace je úzce spojena s místní příslušností soudu a její podstatou je právě odnětí věci soudu určenému podle obecných pravidel místní příslušnosti (§ 7 odst. 2 až 4 s. ř. s.). Toto odnětí by mělo být opravdu výjimečné; to ostatně potvrdil i Nejvyšší správní soud, který se přikázáním věci jinému soudu podrobně zabýval a konstatoval, že jde o zákonem předvídaný zásah do ústavního pravidla, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, a jako takový musí být interpretován restriktivně a aplikován pouze na výjimečné případy – viz výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019 – 65. K tomu, zda je oním výjimečným případem i situace, kdy je k řízení místně příslušný krajský soud současně stranou žalovanou – tedy jedním z účastníků řízení, se rovněž rozšířený senát ve svém usnesení č. j. Nad 8/2019 - 65 vyjádřil a uvedl (bod 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).“*

[12] 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“ (bod 46). 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.). 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 (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.)“ (bod 47).

[13] V případě žalobce se o žádný z uvedených příkladů nejedná. Na druhou stranu nelze nevidět, že se nejedná ani o případ sériového podatele a kverulanta, který soudy zahlcuje návrhy odsouzenými zpravidla na první pohled k neúspěchu, jako tomu bylo v případě, který rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posuzoval ve shora citovaném usnesení č. j. Nad 8/2019 - 65. Jde o seriózní a právně korektně argumentovaný návrh ve věci, která podle dosavadní judikatury podléhá kognici správního soudnictví – byť aktuálně Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 10. 2020, č. j. 10 As 25/2020 - 46, předložil rozšířenému senátu otázku, zda vůbec může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. volba způsobu vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora (tj. podání exekučního návrhu) podle § 175 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

[14] Jinými slovy, předkládající desátý senát se hodlá odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu reprezentované zejm. rozsudky devátého senátu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Afs 212/2016 - 47, a osmého senátu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014 - 47, na jejichž závěrech je žalobní návrh žalobce do značné míry založen. To ovšem pro nyní posuzovaný problém tzv. systémové podjatosti není až tak podstatné. Podstatné je především to, zda projednávaná věc může být významná pro soud jako celek, resp. pro jeho soudce na úseku správního soudnictví. Tito se subjektivně podjatí necítí, avšak mají za to, že objektivně je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti; v tomto směru ve shodě s žalobcem vycházejí z maximy zachycené již v římském právu: *nemo iudex in causa sua*. Její podstatou je to, že spor mezi dvěma stranami musí rozhodovat vždy někdo třetí – někdo, kdo je nestranný a nezainteresovaný na výsledku tohoto sporu. Na uvedeném nic nezměnilo ani usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 8/2019 - 65, s jehož závěry je třeba respektovat.

[15] Pátý senát odmítl paušální závěr o existenci systémové podjatosti a zaměřil se na samotnou povahu projednávané věci. Nedospěl přitom k závěru, že by neměla nebo nemohla mít zásadnější dopad pro Krajský soud v Praze jako celek. Rozšířený senát jako příklad takového dopadu výslovně uvedl platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, tj. případ, který má evidentní dopady do rozpočtu každého soudu. Právě takovým případem je i nyní posuzovaný případ žalobce, jehož podstatou je zvolený způsob vymáhání části peněžitého trestu prostřednictvím soudního exekutora, a nikoli daňovou exekucí, u níž jsou celkové náklady na exekuci významně nižší.

[16] Při správě placení peněžitého trestu se postupuje podle daňového řádu – viz § 343 odst. 3 zákona č. 141/1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném pro nyní projednávanou věc; to znamená, že při vymáhání peněžitého trestu jako pohledávky státu za odsouzeným se použije § 175 odst. 1 daňového řádu, který ponechává možnost volby mezi

pokračování

jednotlivými způsoby exekuce. Její náklady je povinen platit dlužník, ledaže by byla exekuce provedena neoprávněně, což v případě úspěchu podané zásahové žaloby nelze vyloučit, stejně jako to, že pokud by na základě toho došlo k zastavení exekuce, hradil by její náklady ten, kdo zastavení zavinil – tedy žalovaný, jak správně poukázal žalobce i soudci úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze. V tomto ohledu s nimi Nejvyšší správní soud souhlasí. Z důvodu výše pohledávky (v řádu milionů Kč), která by sama o sobě nebyla příjmem rozpočtu krajského soudu (srov. zákon č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů), nicméně měla by vliv na výši případných nákladů na její exekuci (v řádu statisíců Kč), rozhodně nelze říci, že se jedná běžnou či bezvýznamnou věc z hlediska dopadu do rozpočtu Krajského soudu v Praze. Naopak, z rozpočtového hlediska se typově jedná o věc srovnatelnou s odvodem na porušení rozpočtové kázně, který rozšířený senát nijak blíže nekvantifikoval a nevyločil, že by jeho závěry nebylo možno vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Nota bene v situaci, kdy již na základě samotné povahy věci hrozí reálné nebezpečí, že z vnějšího pohledu u rozhodujících soudců převáží či může převážit loajalita k jejich soudu a minimálně zprostředkovaná zainteresovanost na výši rozpočtu.

[17] Jak již bylo uvedeno, nestrannost soudce je především subjektivní kategorií. Nejvyšší správní soud vycházel z vyjádření všech soudců úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze, že se subjektivně podjatí necítí a každý z nich by byl schopen rozhodnout nestranným způsobem jako právní profesionál, jehož ústavní i mravní povinností je dbát o nezávislé a nestranné rozhodování. Nicméně navenek se tak situace nutně nemusí jevit a může vyvolávat oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech dotčených soudců Krajského soudu v Praze – a to nejen na straně samotného žalobce, ale i veřejnosti. Tento vnější aspekt je velmi důležitý a při posuzování nestrannosti a nezávislosti soudce od něho nelze zcela odhlédnout. 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 ze dne 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“.

[18] Stručně shrnuto: soudci nejen, že musejí být nezávislí a nestranní, ale musejí se takovými i jevit – zdát navenek, o čemž s ohledem na všechny shora uvedené okolnosti projednávané věci není Nejvyšší správní soud přesvědčen. V případě důvodnosti podané zásahové žaloby, kterou v tuto chvíli nelze *prima facie* vyloučit, totiž existuje reálné riziko nikoli nevýznamného dopadu na Krajský soud v Praze jako celek – konkrétně na jeho rozpočet a hospodaření se svěřenými finančními prostředky, vč. praxe při správě placení peněžitého trestu, což ve svém souhrnu představuje okolnosti vedoucí k závěru o systémové podjatosti; tyto okolnosti jsou navíc z vnějšího pohledu násobeny značným zájmem veřejnosti a s tím souvisejícím mediálním pokrytím případu, o němž se zmiňoval sám žalobce (lékař a politik, jehož trestní řízení objektivně provází zvýšená pozornost sdělovacích prostředků). Poukazoval-li žalobce na problematickou „dvojjedinou“ roli Krajského soudu v Praze, nutno podotknout, že z pohledu laické veřejnosti se může jednat dokonce o roli „trojjedinou“, kdy stejný krajský soud rozhodne nejprve o uložení peněžitého trestu, posléze rozhodne o způsobu vymáhání (části) tohoto trestu prostřednictvím soudního exekutora a nakonec rozhodne i o zákonnosti (přiměřenosti) tohoto způsobu vymáhání.

[19] Pátý senát Nejvyššího správního soudu proto uzavírá, že s ohledem na povahu projednávané věci a všechny její individuální skutkové i právní okolnosti shledal žalobcem

uplatněnou námitku tzv. systémové podjatosti důvodnou a rozhodl tak o vyloučení všech soudců specializovaných senátů úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze (výrok I.).

[20] Vzhledem k tomu, že z uvedeného důvodu není možné u Krajského soudu v Praze sestavit specializovaný senát, který by ve věci rozhodl, Nejvyšší správní soud dále postupoval podle § 9 odst. 1 s. ř. s. a přikázal věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu. Nejvyšší správní soud rozhodl o přikázání věci Městskému soudu v Praze, který je Krajskému soudu v Praze soudem místně nejbližším a který rovněž žalobce navrhl (výrok II.).

**Poučení:** Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2020

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu