

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupený obecným zmocněncem Ing. F. M., proti žalované: **předsedkyně Krajského soudu v Českých Budějovicích**, se sídlem Zátkovo nábřeží 2, České Budějovice, ve věci žaloby vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 51 A 62/2020, o vyloučení všech soudců specializovaných senátů Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věcech správního soudnictví,

t a k t o :

- I. Soudci specializovaných senátů Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věcech správního soudnictví Mgr. Helena Nutilová, Mgr. Kateřina Bednaříková, JUDr. Michal Hájek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Bc. Petr Jiřík, JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D., MPA a JUDr. Marie Trnková **jsou vyloučeni** z projednávání a rozhodnutí věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 51 A 62/2020.
- II. Věc vedená u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 51 A 62/2020 **se příkazuje** Krajskému soudu v Plzni.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal dne 14. 6. 2020 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, přičemž jako žalovaného označil Vězeňskou službu České republiky. K okolnostem nezákonného zásahu uvedl, že společně se svým bratrem M. P. a daňovým poradcem vstupovali do budovy Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též jen „krajský soud“), aby se zúčastnili veřejného projednání sporu svého třetího bratra J. P. (věc vedená pod sp. zn. 51 Af 1/2019). Příslušník justiční stráže je ponejprv vyzval k předložení předvolání a uvedení důvodu vstupu do budovy a po jakési telefonické konzultaci údajně s předsedou senátu následně umožnil vstup toliko daňovému poradci jako zástupci bratra J. Žalobci a jeho bratru M. jako veřejnosti nebyl vstup povolen a museli na základě pokynu příslušníka justiční stráže budovu krajského soudu opustit. Žalobce se domnívá, že popsáním postupem příslušníka justiční stráže došlo k zásahu do jeho práv, neboť nebyl žádný důvod k odepření vstupu, a proto se dožaduje určení, že tento zásah byl nezákonný. Poukazuje přitom na opatření JUDr. Jiřího Šťastného, který byl toho času pověřen výkonem uvolněné funkce předsedy Krajského soudu v Českých Budějovicích. Toto opatření předsedy soudu (sp. zn. Spr 647/2020) v dané době upravovalo vstup do budovy soudu v souvislosti s probíhající pandemií a bylo na dveřích soudu vylepeno. Žalobce tvrdí, že tímto opatřením stanovené podmínky splnil.

[2] Tehdejší žalovaný (Vězeňská služba České republiky) ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce a jeho bratr M. nebyli vpuštěni do budovy krajského soudu na základě telefonického pokynu předsedkyně senátu JUDr. Trnkové, která vedla jednání, jehož se žalobce s bratrem chtěli zúčastnit.

[3] Městský soud se dotázal žalobce, zda trvá na označení žalovaného. Poučil jej o tom, že na základě dosavadního obsahu spisu má za to, že předsedkyně senátu krajského soudu JUDr. Trnková neudělila justiční stráž pokyn, aby žalobce a jeho bratr nebyli vpuštěni do budovy soudu. Ostatně pokud by veřejnost byla vyloučena z rozhodnutí předsedy senátu, nejednalo by se o postup správního orgánu, nýbrž soudu, což by vedlo k odmítnutí žaloby. Pokud by justiční stráž jednala na základě opatření předsedy krajského soudu (opatření o vstupu veřejnosti do budovy soudu vydané s ohledem na epidemiologickou situaci), byl by žalovaným předseda krajského soudu. Pokud by nejednala na základě pokynu předsedy krajského soudu, byla by žalovanou Vazební věznice České Budějovice.

[4] V návaznosti na výzvu městského soudu změnil žalobce označení žalovaného tak, že jím je ředitel Vazební věznice v Českých Budějovicích. Městský soud proto usnesením ze dne 12. 11. 2020 postoupil věc Krajskému soudu v Českých Budějovicích, kde byla zapsána pod sp. zn. 51 A 62/2020. Jelikož funkci předsedkyně senátu v soudním oddělení 51 A vykonává JUDr. Trnková, na základě jejíhož pokynu měla justiční stráž zasáhnout proti žalobci, byla JUDr. Trnková opatřením předsedkyně Krajského soudu v Českých Budějovicích vyloučena z projednávání věci a věc byla přidělena zastupující soudkyni Mgr. Kateřině Bednaříkové.

[5] Všichni soudci specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví oznámili předsedkyni krajského soudu, že je dán důvod pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci, a to se zřetelem na jejich poměr k věci. Jejich kolegyně JUDr. Marie Trnková, s kterou někteří působí ve stejném senátu, totiž bude v řízení pravděpodobně slyšena jako svědkyně, věc se odehrála v budově krajského soudu a soudci o ní mají mimoprocesní informace. JUDr. Hájek a Mgr. et Mgr. Bc. Jiřík doplnili, že se účastnili jako členové senátu projednávání věci vedené pod sp. zn. 51 Af 1/2019, v souvislosti s níž k zásahu došlo, přičemž při jednání byly některé skutečnosti týkající se zásahu probírány; mohli by tak být rovněž předvoláni jako svědci. Předsedkyně krajského soudu vyloučila všechny soudce specializovaných senátů ve věcech správního soudnictví a věc předložila Nejvyššímu správnímu soudu k jejímu příkázání jinému krajskému soudu podle § 9 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 3. 2021, č. j. Nad 24/2021 – 69, návrh na příkázání věci jinému krajskému soudu pro předčasnost zamítl. Uvedl, že před posouzením, zda jsou soudci specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví vyloučení z projednání věci, je třeba postavit najisto, kdo má být žalovaným v dané věci. Pokud by jím byla předsedkyně krajského soudu, musí o vyloučení soudců tohoto soudu rozhodnout Nejvyšší správní soud podle § 8 odst. 3 věty třetí s. ř. s. *per analogiam*. V tomto případě přichází do úvahy i vyloučení soudců z důvodu tzv. systémové podjatosti. Jelikož za stávajícího stavu nelze o vyloučení soudců procesně řádným způsobem rozhodnout, je návrh na příkázání věci jinému soudu předčasný.

[7] Krajský soud následně vyzval žalobce, aby sdělil, zda trvá na označení žalovaného, popř. aby jej opravil. Poučil žalobce, že žalovanou má být předsedkyně Krajského soudu v Českých Budějovicích, neboť příslušníci justiční stráže jsou při vpouštění veřejnosti do budovy soudu vázáni jejími pokyny. Pravidla pro vstup do budovy soudu nemůže ovlivňovat ředitel Vazební věznice České Budějovice.

pokračování

[8] Žalobce na výzvu krajského soudu opravil označení žalovaného tak, že jím je předsedkyně Krajského soudu v Českých Budějovicích.

[9] Předsedkyně senátu krajského soudu Mgr. Kateřina Bednaříková předložila následně spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o vyloučení soudců dle § 8 odst. 3 s. ř. s. a eventuálně k příkázání věci dle § 9 odst. 1 s. ř. s. K důvodům pro vyloučení soudců odkázala na jejich dřívější písemná vyjádření k této otázce (viz výše). Doplnila, že s ohledem na poslední změnu v označení žalovaného nastala tzv. systémová podjatost.

[10] 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 nepodjatosti. Vyloučení 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.

[11] Podle § 8 odst. 3 s. ř. s. soudce, který zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu a v řízení zatím může provést jen takové úkony, které nesou 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.

[12] Podle § 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.

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

[14] Rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v § 8 odst. 1 s. ř. s. je součástí naplňování ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci [čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“)], viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, nebo ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95). Jedná se o doplnění jinak vůdčí obecné zásady, že příslušnost soudce je dána předem, aniž by mohla být jakkoliv ovlivněna. Proto postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a příkázána soudci jinému, je nutno chápat jako výjimečný. Zákon jej však v případech popsaných v § 8 odst. 1 s. ř. s. nejen připouští, ale přímo vyžaduje.

[15] Součástí práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) je požadavek na nezávislý a nestranný soud. Nestrannost a nezájatost soudce je neodmyslitelnou součástí spravedlivého rozhodování, a tedy

jedním z hlavních předpokladů pro důvěru občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Podle Evropského soudu pro lidská práva požadavek nestrannosti chrání důvěru, kterou by měly soudy v demokratické společnosti vzbuzovat jak u veřejnosti (viz *Piersack proti Belgii*, rozsudek ze dne 1. 10. 1982, č. 8692/79, bod 30), tak u účastníků řízení (viz *De Cubber proti Belgii*, rozsudek ze dne 26. 10. 1984, č. 9186/80, bod 26; *Fey proti Rakousku*, rozsudek ze dne 24. 2. 1993, č. 14396/88, bod 30).

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

[17] Jak Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, č. j. 4 As 14/2004 – 70, „[n]estrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o nichž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěžejí uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým, nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv pouze na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (I. ÚS 167/94, Ústavní soud: Sběrka náleží a usnesení Ústavního soudu). Na druhé straně Ústavní soud vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou (II. ÚS 105/01).“

[18] O podjatosti pohledem tzv. subjektivního testu vypovídají typicky kroky, jež soudce koná přímo v soudním řízení nebo v souvislosti s ním a jež vypovídají o tom, že vůči předmětu řízení či jeho účastníkům cítí vztah zpochybňující jeho nestrannost (typicky nevhodné poznámky během soudního jednání či jiné projevy naznačující negativní či naopak pozitivní vztah k účastníkům či věci). Naproti tomu o podjatosti pohledem tzv. objektivního testu vypovídají objektivní skutečnosti existující mimo samotné soudní řízení, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o jeho nestrannosti. Například blízké příbuzenství či jiný druh vztahu s některým z účastníků, přestože přímo v řízení se tento vztah navenek nijak neprojevuje (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 370/04), anebo právě systémové okolnosti případu spočívající ve skutečnosti, že předmětem sporu je rozhodnutí vydané soudním funkcionářem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019 – 65).

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

[20] V usnesení č. j. Nad 8/2019 – 65 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že k vyloučení všech soudců krajského soudu nestačí, je-li žalovaným správním

pokračování

orgánem předseda (případně místopředseda) tohoto krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů. „*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 zlepšší 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.).“*

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto *další okolnosti* jsou v projednávané věci dány. Všichni soudci správního úseku krajského soudu shodně vypověděli, že o projednávané věci mají mimoprocesní informace, někteří mohou být případně předvoláni i jako svědci. V rámci projednávání žaloby může být zjišťováno a hodnoceno, zda kolegyne soudců specializovaných senátů krajského soudu na věci správního soudnictví JUDr. Trnková vydala pokyn justiční strážní a co bylo jeho obsahem. Je pochopitelné, že incident, který je předmětem sporu v projednávané věci (odmítnutí vstupu žalobce do budovy krajského soudu), byl mezi soudci (kolegy působícími na tomtéž úseku krajského soudu) diskutován poté, co k němu došlo. Soudci tedy mají určité informace o skutečnostech, které mají být teprve předmětem dokazování v soudním řízení. Tato okolnost z hlediska subjektivního testu svědčí o tom, že vůči předmětu řízení či jeho účastníkům cítí soudci vztah zpochybňující jejich nestrannost. Z hlediska objektivního zde navíc přistupuje skutečnost, že se jedná o spor, v němž je žalovaným správním orgánem předsedkyně krajského soudu. Jedná se tedy 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.

[22] Nejvyšší správní soud tedy rozhodl, že soudci specializovaných senátů Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věcech správního soudnictví Mgr. Helena Nutilová, Mgr. Kateřina Bednaříková, JUDr. Michal Hájek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Bc. Petr Jiřík, JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D., MPA a JUDr. Marie Trnková jsou podle § 8 odst. 1 s. ř. s. vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 51 A 62/2020.

[23] Příkázání věci podle § 9 odst. 1 s. ř. s. je vázáno na podmínku vyloučení soudců specializovaných senátů v rámci soudu, který by měl věc projednat, a to v takovém počtu, že nelze k projednání věci sestavit specializovaný senát. Vyloučení soudců správního úseku krajského soudu podle § 8 odst. 3 nebo 5 s. ř. s. je samostatným předpokladem delegace nutné a v řízení o příkázání věci není zkoumáno jako předběžná otázka. Jedinou možnou výjimkou je případ tzv. systémové podjatosti, kdy by o vyloučení soudců správního úseku stejně musel rozhodovat Nejvyšší správní soud, jelikož předseda soudu nemůže rozhodovat ve své vlastní věci (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 8/2019 – 65).

[24] Jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl, že všichni soudci specializovaných senátů krajského soudu ve věcech správního soudnictví jsou vyloučení z projednání a rozhodnutí věci, je splněna podmínka pro tzv. delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto současně přikázal věc doposud vedenou u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod

sp. zn. 51 A 62/2020 Krajskému soudu v Plzni k dalšímu projednání a rozhodnutí. Při výběru soudu, jemuž má být věc přikázána, vycházel z toho, že žalobu proti těmto nezákonnému zásahu podal nejen žalobce, ale též jeho bratr M. P., jehož věc byla rovněž doposud projednávána u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Nejvyšší správní soud ovšem usnesením ze dne 20. 5. 2021, č. j. Nao 97/2021 – 83, přikázal věc M. P. k projednání Krajskému soudu v Plzni. Z hlediska dalšího procesního postupu v těchto prakticky totožných věcech je účelné, aby byly projednány u téhož krajského soudu, a to i s ohledem na to, aby případně mohly být spojeny ke společnému projednání.

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

V Brně 2. června 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu