



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. H.**, zastoupené Mgr. Danielem Askarim, advokátem, sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, proti žalované: **předsedkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem**, sídlem Národního odboje 1274/26, Ústí nad Labem, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, č. j. 54 A 36/2021 - 108,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Posuzovaný případ se týká otázek, zda se soudce, který byl změnou rozvrhu práce přeřazen na jiný úsek, může domáhat ochrany ve správním soudnictví, případně jakým způsobem a v jakém rozsahu mu má být poskytnuta soudní ochrana.

[2] Žalobkyně je soudkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem, u něhož dlouhodobě působila v občanskoprávním úseku. Vedle toho – což ovšem není předmětem řízení – byla již v roce 2020 zařazena i na úsek správního soudnictví do oddělení rozhodujícího ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda a na začátku roku 2021 do oddělení rozhodujícího v senátních věcech podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[3] Žalovaná jako předsedkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem v květnu 2021 změnila rozvrh práce a zastavila žalobkyni nápad věcí v občanskoprávním úseku. Žalobkyně se bránila zásahovou žalobou, kterou se domáhala obnovení nápadu a toho, aby soud žalované zakázal činit

další kroky k přeřazení žalobkyně na úsek správního soudnictví. V srpnu 2021 žalovaná další změnou rozvrhu práce zařadila žalobkyni do několika soudních oddělení ve správním úseku. Vzhledem k této změně okolností žalobkyně usilovala o připuštění změny žaloby, kterou se chtěla domáhat rovněž vyřazení z těchto oddělení správního úseku. Krajský soud v Praze podání žalobkyně vyhodnotil jako pouhé rozvinutí původního návrhu a upřesnění, jak má být obnoven původní stav, a proto nepokládal za nutné o připuštění změny žaloby rozhodnout usnesením. Současně se žalobkyně proti přeřazení bránila i v občanském soudním řízení. O této její žalobě bylo vedeno řízení před Okresním soudem v Ústí nad Labem, a to pod sp. zn. 22 C 328/2021.

[4] Krajský soud v Praze zásahovou žalobu projednal a napadeným rozsudkem zamítl.

[5] Podle krajského soudu se může soudce přeřazený rozvrhem práce na jiný úsek téhož soudu – tedy úsek občanskoprávní, trestní či správního soudnictví – domáhat soudní ochrany zásahovou žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Závěr, že rozvrh práce nezasahuje do právní sféry soudce, vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 As 48/2012 - 28, č. 2767/2013 Sb. NSS, bod 16, označil krajský soud za neudržitelný a naopak shledal, že rozvrhem práce může být zasaženo do nezávislosti soudců, garantované čl. 82 odst. 1 Ústavy. Nezávislost soudce je totiž podle krajského soudu třeba chápat nejen jako vnější nezávislost, ale i jako absenci zásahů ze strany funkcionářů soudu do soudního rozhodování. V této souvislosti odkázal na principy vyložené v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 6. 10. 2021, W. Ž., C-487/19, podle něhož přeřazení soudce na jiné oddělení bez jeho souhlasu je způsobilé být v rozporu s nezávislostí soudců. Přeřazení soudce na jiný úsek či na jinou agendu změnou rozvrhu práce může mít podle krajského soudu na soudce značný dopad, například ovlivnit jeho výkonnost, vystavit ho nebezpečí kárného stíhání a zprostředkovaně se promítnout i do jeho osobního života, a proto je třeba zabránit zneužívání tohoto nástroje. Ve shodě se Soudním dvorem dospěl krajský soud k závěru, že přeřazení soudce je možné pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti a musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozvrh práce podle krajského soudu není rozhodnutím a není ani opatřením obecné povahy, neboť se netýká obecně vymezeného okruhu adresátů, ale individuálně určených soudců. Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 182/2017 - 102, vyhodnotil rozvrh práce jako interní normativní akt a dovodil, že se proti němu v části zařazující soudce do soudního senátu či oddělení lze bránit zásahovou žalobou.

[6] V posuzované věci žaloba podle krajského soudu nebyla důvodná. Pokud jde o důvod přeřazení žalobkyně, z dokumentů předložených oběma účastnicemi řízení, protokolů o výsleších svědků (z občanského soudního řízení zahájeného žalobkyní ve věci sp. zn. 22 C 328/2021), i z tvrzení obou účastnic soud zjistil, že žalovaná usilovala o rovnoměrnější zatížení jednotlivých úseků Krajského soudu v Ústí nad Labem, jehož úsek správního soudnictví byl dlouhodobě přetížen, zatímco na občanskoprávním úseku situace umožňovala soudce postrádat. Tuto motivaci dle krajského soudu dokládá i komunikace žalované se soudcovskou radou a žalobkyně „ji (v obecné rovině) nezpochybňuje“. Nic pak nenasvědčuje tomu, že by přeřazení žalobkyně mělo skryté motivy. Z komunikace mezi žalovanou a soudcovskou radou plyne, že kritéria pro výběr soudce byla následující: přeřazením neměli být dotčeni předsedové odvolacích senátů ani specializované senáty, zohledněna měla být odborná způsobilost soudce a skutečnost, zda konkrétní soudce „je i samosoudcem, což má přesah i do rozhodování samosoudcovské agendy v rámci správního soudnictví“, a konečně i názor správního úseku, respektive pověřeného místopředsedy soudu. Tato obecná kritéria dle krajského soudu nesvědčí o svévoli či zneužití pravomoci ze strany žalované a jejich racionalitu či vhodnost nelze ve správním soudnictví přezkoumávat. I kdyby tato kritéria nebyla ve všech případech dodržena, neznamenalo by to překročení pravomoci žalované takovým způsobem, který by vyžadoval zásah soudní moci. Předsedovi soudu je třeba ponechat dostatečně širokou diskreci v personální oblasti.

pokračování

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že na věc dopadá čl. 82 odst. 2 Ústavy, neboť ten se týká přeložení soudce na jiný soud proti jeho vůli, ale nikoliv přerázení na jinou agendu. Důvodnou neshledal ani argumentaci opírající se o § 121 odst. 1 s. ř. s., jelikož toto ustanovení upravuje zvláštní podmínky pro prvotní přidělení soudce na krajský soud k výkonu správního soudnictví, jak je pojem přidělení vymezen v § 67 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), nedopadá ovšem na přerázení soudce na toto oddělení v rámci krajského soudu změnou rozvrhu práce. Byť tedy přerázení žalobkyně bylo zásahem do pracovního a osobního života, nejednalo se podle krajského soudu o zásah nezákonný.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Tu spojila s návrhem na vydání předběžného opatření, který Nejvyšší správní soud zamítl (usnesení ze dne 2. 3. 2022, č. j. 6 As 22/2022 - 51).

II.1. Kasační stížnost

[9] Stěžovatelka úvodem kasační stížnosti konstatuje, že krajský soud správně posoudil zásahovou žalobu jako věcně projednatelnou a vyhodnotil závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 48/2012-28, že rozvrh práce není způsobilý zasáhnout do právní sféry soudce, jako překonaný rozsudkem Soudního dvora ve věci W. Ž. Tuto otázku tak není třeba předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu. Byť krajský soud měl podle stěžovatelky správně rozhodnout o připuštění změny žaloby samostatným usnesením, jeho pochybení nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Předseda senátu krajského soudu totiž účastníky při jednání poučil, že bude rozhodováno o změněném petitu, a žalovaná proti tomuto postupu nic nenamítala. Za nesprávné ovšem stěžovatelka pokládá věcné posouzení žaloby.

[10] Podle stěžovatelky přerázení soudce z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví bez jeho souhlasu porušuje čl. 82 odst. 2 Ústavy, podle něhož nelze soudce proti jeho vůli přeložit na jiný soud. Výklad pojmu jiný soud nemůže záviset na tom, jak soudy vymezuje podústavní právo [srov. obdobně k výkladu pojmu rozsudek dle čl. 96 odst. 2 Ústavy nálezný sp. zn. Pl. ÚS 38/18 ze dne 18. 6. 2019 (N 115/94 SbNU 370)]. Toto ustanovení se musí vztahovat i na přerázení soudce na zcela jinou agendu, než dosud vykonával, neboť v materiálním smyslu se jedná o přeložení k jinému soudu. Přerázení na jinou agendu totiž může být dokonce větším zásahem než přeložení na jiný soud se zachováním stejné agendy. Uvedenému výkladu přitom nasvědčuje i účel a historický kontext daného ustanovení. Komentářová literatura uvádí, že odkazované ustanovení „zaručuje také zákaz přeložení soudce k jinému soudu. Tato pojistka rovněž slouží jako záruka nezávislosti soudců a zabránění administrativní šikaně, tj. možnému opakování případů známých z období komunistického režimu, kdy nepohodlní soudci byli účelově překládáni na jiné soudy, příp. k jiným agendám tak, aby se jim jednak jejich práce co nejvíce „zprotivila“ (např. museli se přestěhovat, byli nuceni vykonávat práci mimo svoji původní specializaci apod.) a také aby nenarušovali zájmy vládnoucího režimu tam, kde to bylo shledáváno nejcitlivějším“ (Šimíček, V. Čl. 82. In: Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 993). Na intenzitu zásahu vyvolanou nuceným přerázením soudce na jinou agendu upozorňuje i Kosař, D. Rozvrh práce: opomíjený předpoklad soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 12, s. 1055, byť tento autor dovozuje ochranu soudců před nucenou změnou agendy z čl. 82 odst. 1 Ústavy. Při výkladu čl. 82 odst. 2 Ústavy je tedy třeba zabývat se tím, zda přerázení soudce na jinou agendu představuje srovnatelný zásah jako přeložení na jiný soud v organizačním smyslu. Principu rovnosti dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále

jen „Listina“) navíc odporuje, aby byl soudce občanskoprávního úseku okresního či vrchního soudu ústavně chráněn před přeložením na krajský soud k výkonu správního soudnictví, byť třeba ve stejném městě, ale soudce občanskoprávního úseku krajského soudu této ochrany nepožíval.

[11] Současně z § 121 odst. 1 s. ř. s. dle stěžovatelky vyplývá, že soudce občanskoprávního úseku krajského soudu lze k výkonu funkce na úseku správního soudnictví převést pouze s jeho souhlasem a za splnění tam stanovených kvalifikačních kritérií. Byť v § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je pojem přidělení soudce vymezen jako prvotní přidělení na určitý soud, účel úpravy § 121 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje přijetí odlišného výkladu. Pravidlo, že totožný pojem by měl být napříč právním řádem vykládán stejně, ostatně není absolutní (srov. obdobně k výkladu pojmu veřejný pořádek usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS). Dle stěžovatelky bylo cílem citovaného ustanovení vyčlenit správní soudce do speciální kategorie, která „není bez dalšího propustná s ostatními soudci“, ostatně toto ustanovení je začleněno v části čtvrté s. ř. s. upravující „postavení soudců ve správním soudnictví“, které mají dle § 3 odst. 1 věty druhé s. ř. s. vykonávat specializované senáty a specializovaní samosoudci. Při interpretaci zvolené krajským soudem by v § 121 odst. 1 s. ř. s. zakotvená podmínka souhlasu soudce s přidělením na úsek správního soudnictví byla nadbytečná, neboť nutnost souhlasu plyne již z § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Požadavek pětileté praxe v oboru ústavního, správního nebo finančního práva dle § 121 odst. 1 s. ř. s. pak nemůže být nahrazen praxí na jiných agendách. Tyto kvalifikační předpoklady lze dle výkladu krajského soudu obejít přidělením soudce na okresní soud a bezprostředně poté jej na základě osmileté právní praxe přeložit ke krajskému soudu; případně soudce přidělit ke krajskému soudu k výkonu jiné agendy než správního soudnictví a ihned poté jej na tuto agendu přeradit změnou rozvrhu práce. Za absurdní pak stěžovatelka označuje, že by soudce mohl být prvotně přidělen ke krajskému soudu s ohledem na svou specializovanou praxi, ale v případě prvotního přidělení na okresní soud by mu již tato pětiletá praxe na přeložení ke krajskému soudu nestačila. Z hlediska úmyslu historického zákonodárce je podstatné, že zákonodárce praxi soudců v jiných agendách nepovažuje za dostatečnou záruku k výkonu správního soudnictví, dle důvodové zprávy totiž „předchozí výkon funkce u okresních soudů by [...] pro odborný růst soudce a jeho připravenost na výkon funkce ve specializovaném senátu nebyl dostatečným přínosem“. Krajský soud z více možných výkladů nezvolil takový, který vede ke smysluplným a rozumným závěrům, a vyprázdnil kvalifikační požadavky pro výkon funkce soudce ve správním soudnictví.

[12] Přeražení stěžovatelky na správní úsek pak dle jejího názoru porušilo i záruky nezávislosti dle čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. Tyto záruky nelze omezit na případy, kdy se prokáže úmysl předsedy soudu ovlivnit rozhodovací činnost soudce. Názor krajského soudu, že mu nepřísluší přezkum kritérií zvolených žalovanou pro přeražení soudce a že ani v případě porušení těchto kritérií nebyl namístě soudní zásah, je neakceptovatelný. Z rozsudku Soudního dvora ve věci W. Ž. plyne, že přeražení soudce musí podléhat velmi striktnímu přezkumu, který podle stěžovatelky sestává ze tří kroků: (1) zda bylo přeražení soudce nezbytné pro řádný výkon soudnictví, (2) zda k přeražení došlo na základě předem stanovených kritérií s racionálním základem a (3) zda byla tato kritéria dodržena. Stěžovatelka dále rozvedla, proč kritéria zvolená žalovanou pokládá za nerozumná, subjektivní a neodpovídající potřebě řádného výkonu soudnictví. Podle stěžovatelky nadto žalovaná tato kritéria porušila: do výběru byli zařazeni i dva soudci, kteří v rozporu s kritérii nebyli samosoudci a působili ve specializované agendě; do výběru naopak nebyla zařazena jiná soudkyně splňující vymezená kritéria, a to s ohledem na dřívější příslib, že již nebude muset působit ve správním soudnictví; a žalovaná ani nesrovnávala odbornou způsobilost soudců. Krajský soud sám připustil, že konečný výběr stěžovatelky byl nahodilý, což ale není přijatelné – tak jako by nahodilé rozhodování nebylo možné v kárném řízení. Stěžovatelka dále konstatovala, že dle jejího názoru není namístě

pokračování

pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku vzhledem k výkladu provedenému v rozsudku ve věci W. Ž.

[13] Konečně stěžovatelka namítla, že krajský soud činil skutková zjištění nad rámec tvrzení žalované a nahrazoval její procesní aktivitu. Krajský soud nesprávně dovozoval důvody postupu žalované z předložených listin, avšak měl vycházet z procesního postoje žalované, která odmítala svůj postup v podrobnostech zdůvodňovat. Dovození důvodů tohoto postupu z dostupných listin nad rámec argumentace žalované je dle stěžovatelky porušením nestranné role soudu. Krajský soud nadto potřebu přeřazení soudce na úsek správního soudnictví opřel o nespecifikované dokumenty předložené údajně oběma účastnicemi řízení a o statistické údaje prezentované soudcovské radě, které se ale týkají roku 2019 a nevypovídají nic o situaci v roce 2021, kdy k přeřazení došlo, ani o (ne)účinnosti opatření z roku 2020. Krajský soud chybně dovodil, že stěžovatelka nezpochybnila obecnou potřebu přeřazení soudce z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví. Touto otázkou se stěžovatelka ve své argumentaci podrobně nezabývala, neboť „žalovaná v tomto ohledu neuplatnila žádná konkrétní tvrzení, na něž by bylo možné reagovat“, při jednání ovšem zdůraznila, že tuto potřebu neuznává. Z protokolu o výslechu místopředsedy soudu nadto plyne, že se účinnost předchozích opatření „žádným kvantitativním způsobem nevyhodnocovala“, takže závěr o neúčinnosti těchto opatření nemá oporu v provedených důkazech. Stěžovatelka tudíž namítá, že nápad na úseku správního soudnictví byl v roce 2021 natolik nízký, že trvalé přeřazení dvou soudců občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví nebylo nezbytné. Tvrzení a důkazy k této otázce ovšem měla přinést žalovaná. Krajský soud se nesprávně spokojil „s nekritickým a důkazy nepodloženým přijetím postoje žalované“.

II.2. Vyjádření žalované

[14] Žalovaná ve vyjádření úvodem zdůraznila, že předmětem sporu je v obecné rovině otázka, za jakých podmínek lze změnou rozvrhu práce přeřadit soudce na jiný úsek, než na jakém dosud působil. Její řešení má přitom význam pro fungování soudů obecně.

[15] Na úrovni krajských soudů se správní soudnictví vykonává v rámci jednotné soustavy obecných soudů dle čl. 91 Ústavy. Tato koncepce byla při reformě správního soudnictví vědomě upřednostněna mimo jiné před variantou oddělené soustavy správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. V nynějším pojetí jsou proto soudci krajského soudu obecnými soudci, které lze mezi úseky občanského, trestního a správního soudnictví přesunout. Na takový přesun nedopadá čl. 82 odst. 2 Ústavy, který se vztahuje jen na přeložení k jinému soudu, ani § 121 odst. 1 s. ř. s., neboť toto ustanovení se týká jen prvotního přidělení soudce k určitému soudu podle § 67 zákona o soudech a soudcích.

[16] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 182/2017 - 102 žalovaná uvádí, že rozvrh práce je normativním aktem s časově a osobně omezenou působností vykazující znaky interní normativní instrukce. Správní soudy se při jeho přezkumu mohou zabývat toliko tím, zda předseda soudu nevybočil při vydávání rozvrhu práce ze zákonných mezí a zda dodržel stanovený postup pro jeho vydání. Přezkum správnosti jednotlivých opatření (ustanovení) rozvrhu práce není možný, nevybočil-li předseda soudu ze zákonných mezí a zvolil-li přípustná a nediskriminační opatření.

[17] Ani negativní stanoviska soudcovské rady pak nemohou být při přezkumu rozhodující, neboť soudcovská rada je pouze poradním orgánem předsedy soudu. Výběr přeřazovaných soudců losem, který soudcovská rada navrhla, by sice byl možný, ale podle žalované by byl projevem rezignace na výkon řídicí funkce; navíc by takový výběr nebyl vůbec přezkoumatelný. Žalovaná zdůrazňuje, že vyhověla některým připomínkám soudcovské rady, nicméně konečnou odpovědnost, včetně případné kárné odpovědnosti, nese jako předsedkyně soudu ona. Úloha správních soudů pak nespočívá v přezkumu, či řešení je lepší, přiměřenější nebo efektivnější.

[18] Závěry krajského soudu nejsou v rozporu ani s rozsudkem Soudního dvora ve věci W. Ž. Krajský soud se totiž neodmítl zabývat důvody pro přerazení stěžovatelky, shledal ovšem, že podmínky pro přerazení byly dány. Představa stěžovatelky, že bude moci vést spor o důvodnosti, racionalitě a přiměřenosti každého jednotlivého kritéria výběru přerazovaného soudce, není reálná a ochromila by řízení justice. Musí-li předseda soudu pro přerazení vybrat některého ze skupiny stejně kvalifikovaných soudců, nemůže tento výběr odůvodnit jinak než jako výsledek svého uvážení. Žalovaná stanovila kritéria výběru, která stěžovatelka splňuje, a skutečnost, zda byli součástí zvažování všichni soudci splňující dané podmínky, nebo naopak byl zvažován i někdo, kdo tyto podmínky nespĺňuje, nemá na subjektivní práva stěžovatelky žádný dopad. Žalovaná navíc měla volnost v konečném rozhodnutí a mohla výběrová kritéria také přehodnotit či zrušit.

[19] Žalovaná se konečně neztotožnila ani s námitkami, že krajský soud činil skutková zjištění nad rámec tvrzení uplatněných žalovanou a že žalovaná neuplatnila žádná tvrzení k vysvětlení kritérií, podle nichž stěžovatelku vybrala. Podle žalované stěžovatelka znala kritéria výběru soudců pro přerazení, ostatně s nimi polemizuje po celou dobu řízení ve správním soudnictví. Krajský soud k důvodům pro přerazení stěžovatelky vedl dokazování a není důvod, proč by nemohl vycházet z dokumentů ve správních spisech, které mu byly poskytnuty. Žalovaná přitom při jednání krajského soudu ohledně důvodů pro přerazení stěžovatelky odkázala na části správních spisů, zejména na dopis soudcovské radě s přílohami a na své vyjádření k žalobě v soudním řízení ve věci sp. zn. 22 C 328/2021.

[20] Vyjádření žalované bylo stěžovatelce zasláno na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[22] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval postupem krajského soudu, který podání stěžovatelky, jímž usilovala o připuštění změny žaloby, vyhodnotil toliko jako upřesnění žalobního návrhu. Z těchto důvodů krajský soud nerozhodl samostatným usnesením o připuštění změny žaloby.

[24] Ve správním soudnictví návrhovač (žalobce) může postupem podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. O připuštění či nepřipuštění změny návrhu rozhoduje soud usnesením (§ 95 odst. 2 o. s. ř.). Soud může připustit změnu návrhu i při jednání (§ 95 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), avšak stále tak musí učinit formálně usnesením, jež v takovém případě vyhlásí (§ 55 odst. 1 s. ř. s., resp. § 168 odst. 1 o. s. ř.; viz podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 8 As 113/2020 - 79, bod 22 a násl.). Jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, bod 71, „pokud soud o připuštění změny návrhu nerozhodne procesním usnesením, jak vyžaduje zákon, jde o vadu řízení. Pokud pak o změněném návrhu jedná, půjde až na výjimky o takovou vadu řízení, jež může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Výjimkou by mohla být jen situace, kdy by nevznikaly naprosto žádné pochybnosti o tom, že k připuštění změny návrhu došlo, a to i z pohledu účastníků řízení. Zjednodušeně řečeno tedy tehdy, pokud by žádný z účastníků řízení nemohl mít pochybnosti o předmětu řízení a nevydání usnesení by tak představovalo jen formální vadu, která by žádným způsobem nenarušovala práva účastníků.“

pokračování

[25] V posuzované věci se stěžovatelka nejprve domáhala obnovení nápadu v občanskoprávním úseku a toho, aby žalované bylo zakázáno činit další úkony k přerážení stěžovatelky na správní úsek. Po přijetí změny rozvrhu práce, který stěžovatelku zařadil na několik oddělení úseku správního soudnictví, navrhla, aby soud žalované přikázal ji z těchto oddělení vyřadit. Nejvyšší správní soud nepokládá podání stěžovatelky za pouhé upřesnění žaloby. Původní žaloba směřující (vedle zastavení nápadu) toliko proti potenciálně možnému přerážení stěžovatelky na správní úsek nemohla být v této části úspěšná, neboť zásahovou žalobou se nelze bránit proti hrozícímu zásahu, tedy zásahu, který může teprve v budoucnu nastat, ale k němuž zatím nedošlo (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005, č. 603/2005 Sb. NSS). Zařazení stěžovatelky na několik oddělení úseku správního soudnictví, k němuž nakonec žalovaná přistoupila další změnou rozvrhu práce, bylo novým zásahem, se kterým se pojila nová lhůta k podání žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) a který bylo třeba označit, vylicít rozhodující skutečnosti, dále označit důkazy k jejich prokázání a navrhnout odpovídající výrok rozsudku (§ 84 odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud tak měl usnesením rozhodnout o připuštění změny žaloby, a jelikož tak neučinil, zatížil řízení vadou. Ve shodě se stěžovatelkou nicméně Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato vada nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. V posuzované věci bylo účastníkům řízení z postupu krajského soudu zřejmé, že předmětem řízení jsou zásahy ve smyslu změny žaloby, tedy zásah spočívající v zastavení nápadu stěžovatelky na občanskoprávním úseku a zásah spočívající v jejím zařazení na několik oddělení úseku správního soudnictví. Skutečnost, že o připuštění změny žaloby nebylo rozhodnuto usnesením, je tak jen formální vadou nenarušující práva účastníků řízení a nemající vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu.

[26] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda bylo namístě zásahovou žalobu směřující proti rozvrhu práce věcně projednat, jako to krajský soud učinil.

III.1. Rozvrh práce může zasáhnout do veřejných subjektivních práv soudce

Dosavadní judikatura

[27] Otázkou, zda rozvrh práce může zasáhnout do veřejných subjektivních práv (právní sféry) soudce, respektive jednotlivce zastávající tuto veřejnou funkci, se Nejvyšší správní soud již zabýval.

[28] V již citovaném rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28 se Nejvyšší správní soud poprvé vyslovil k problematice změny rozvrhu práce, již došlo k přerážení soudce na jiný úsek – konkrétně k přerážení z občanskoprávního na trestní úsek téhož krajského soudu. Nejvyšší správní soud měl za klíčové, že „základní právo na zákonného soudce nesvědčí samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení“ (bod 11), a dovodil, že „rozvrh práce nemá na soudce přímo žádné negativní dopady, nijak se do jeho právní sféry nepromítá“ (bod 16). Podle tohoto rozsudku totiž „soudce není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovníckého soudce atd. Je naopak jmenován jako soudce univerzální, který má vykonávat rozhodovací činnost v souladu se zákonem dle aktuálních potřeb daného soudu.“ (bod 13). Zatímco přeložení soudce k jinému soudu představuje zásah do právní sféry soudce, v případě přerážení na jiný úsek (agendu) v rámci téhož soudu ke srovnatelnému dotčení nedochází. Na právním postavení a veřejných subjektivních právech soudce se v takovém případě nic nemění, dochází pouze ke stanovení podrobností výkonu funkce soudce (bod 16). Jelikož v daném případě se soudce bránil proti přerážení žalobou proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud dále dovodil, že rozvrh práce není rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení (bod 17). Krajský soud proto žalobu správně odmítl jako směřující proti úkonu, který není rozhodnutím, a Nejvyšší správní soud již nepokládal pro řešení věci za významné odpovědět na otázku, čím jiným rozvrh práce je (tamtéž). Konečně Nejvyšší správní soud uvedl, že bude-li rozvrh práce „součástí širšího šikanózního jednání předsedy soudu proti určitému soudci“, lze se bránit „proti takovéto šikaně, spojené například s obtěžováním, diskriminací atp. cestou civilní žaloby podle zákona č. 262/2006 Sb.,

zákoník práce, případně podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)“ (bod 19).

[29] Ze závěrů rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28 vycházejí i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se týkají návrhů účastníků soudních řízení domáhajících se přezkumu rozvrhu práce. Podle těchto rozhodnutí rozvrh práce soudu není soudně samostatně přezkoumatelný, a to ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť „pokud není rozvrhem práce soudu zasazeno ani do právní sféry soudce tohoto soudu, tím spíše se nedotýká právního postavení jiných osob“ (viz usnesení ze dne 3. 5. 2017, č. j. Nad 185/2017-10; obdobně např. usnesení ze dne 13. 6. 2017, č. j. 6 As 153/2017 - 22).

[30] Vedle toho Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795), bodě 54, s odkazem na rozsudek č. j. 1 As 48/2012 - 28 uvedl, že rozvrh práce nepodléhá podle Nejvyššího správního soudu samostatnému přezkumu. Ústavní konformitu tohoto závěru nicméně nehodnotil a toto konstatování bylo učiněno mimo nosné důvody nálezu, který se týkal možnosti účastníka řízení brojit v soudním řízení proti pravidlům rozvrhu práce o přidělení věci a jejich aplikaci.

[31] Naopak v rozsudku ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 182/2017 - 102, Nejvyšší správní soud připustil, že rozvrhem práce mohou být zasazena veřejná subjektivní práva soudce. Uvedl, že z prvotního rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28 „nikterak nevyplývá, že rozvrhem práce obecně nemůže být zasazeno do jiného veřejného subjektivního práva žalobce, který je soudcem, ani že by jím nemohlo být zasazeno do veřejného subjektivního práva jiného žalobce, který není soudcem, ale např. účastníkem soudního řízení. Naopak z rozsudku vyplývá, že rozvrh práce nemůže být rozhodnutím (ve smyslu legislativní zkratky dle § 65 s. ř. s.) o ‚právu soudce na výkon soudnictví v rámci určité soudní agendy‘. Nejde tedy v žádném případě o apriorní vyloučení možnosti dotčení subjektivních veřejných práv fyzických nebo právnických osob rozvrhem práce soudu“ (bod 32). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku shledal, že rozvrh práce „ve své podstatě není ničím jiným, než normou s časově (a osobně) omezenou působností, vykazující znaky interní normativní instrukce, která je adresována ‚dovnitř‘ soudu (na čemž ničeho nemění povinnost zveřejnění rozvrhu práce). Jedná se o řídicí akt předsedy soudu, vydaný na základě zákonného zmocnění jakožto akt správy konkrétního soudu“ (bod 26). Nad rámec toho se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat povahou rozvrhu práce (bod 33). Shledal, že k zasazení do práv stěžovatele, který nebyl soudcem, by mohlo dojít až aplikací rozvrhu práce, přičemž bránit by se v takovém případě musel v příslušném soudním řízení. Shodně se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 184/2017 - 82.

Zásah do práva na přístup k veřejné funkci

[32] V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozvrhem práce může být zasazeno do práv soudce plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny.

[33] Podle čl. 21 odst. 4 Listiny *občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*. Toto ustanovení dle ustálené judikatury Ústavního soudu negarantuje jen právo na rovný přístup k veřejným funkcím, ale rovněž právo veřejnou funkci nerušeně vykonávat, a to včetně ochrany před protiprávním zbavením funkce (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020, bod 24 a tam citovaná rozhodnutí).

[34] Podle čl. 82 odst. 1 věty první Ústavy jsou soudci *při výkonu své funkce nezávislí*. Toto ustanovení samo o sobě by nutně nemuselo zakládat práva jednotlivců zastávajících funkci soudce. Avšak právo na nerušený výkon funkce soudce chráněné čl. 21 odst. 4 Listiny, které těmto jednotlivcům svědčí, je třeba vykládat ve světle čl. 82 odst. 1 věty první Ústavy, tedy se zřetelem k tomu, že jedním ze základních znaků funkce soudce je právě jeho nezávislost. Bránilo-li by určité opatření, ať už právní nebo faktické, nezávislému výkonu této funkce, znemožňovalo by tím zároveň plnohodnotný výkon funkce soudce, a na takové opatření by tudíž

pokračování

bylo nutno nahlížet jako na zásah do práva nerušeně tuto funkci zastávat, vyplývajícího z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 25).

[35] Nezávislost soudce má vedle externího aspektu, tedy nezávislosti na subjektech stojících vně moci soudní, rovněž interní aspekt, spočívající v nezávislosti „na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu“ [nález sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795), bod 34 a tam citová rozhodnutí; shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.), bod 58]. Byť Ústavní soud v citovaných rozhodnutích posuzoval interní nezávislost soudců ve vztahu k rozhodování o přidělování věcí soudcům a následnému přerozdělování těchto věcí, požadavek na zajištění interní nezávislosti soudců má obecný charakter.

[36] O tom, v jaké právní oblasti bude soudce vykonávat svou rozhodovací činnost v rámci daného soudu, rozhoduje předseda soudu. Ten totiž vydává rozvrh práce (§ 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), v němž určuje také to, do jakého oddělení soudce zařadí, jakou specializaci toto oddělení bude mít a jak budou do oddělení přidělovány věci [§ 42 odst. 1 písm. a), c) a d) tohoto zákona]. To, zda soudce působí na občanskoprávním či trestním úseku nebo úseku správního soudnictví, se rovněž odvíjí od toho, do jakých oddělení je rozvrhem práce zařazen.

[37] Nelze vyloučit, že rozvrh práce bude předsedou soudu sestaven takovým způsobem, že bude zasaženo do práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny, jak byl vyložen výše, a do nezávislosti tohoto soudce.

[38] Extrémním případem takového zásahu by bylo sestavení rozvrhu práce tak, že dotčenému soudci by nemohla být přidělena žádná věc. Takové opatření by mohlo být jen dočasné a opírat se o legitimní důvod, například poskytnout soudci prostor k řešení nedodělků (a mohlo by se tak opírat i o souhlas dotčeného soudce). Mohlo by ale být přijato i s nepřijatelným cílem zabránit soudci ve výkonu rozhodovací činnosti, a v takovém případě by bezpochyby protiprávně dotčenému jednotlivci bránilo v plnohodnotném výkonu veřejné funkce.

[39] Stejně tak si lze představit, že rozvrh práce bude sestaven s cílem přetížít určitého soudce, a vystavit ho tak nebezpečí kárného stíhání v důsledku průtahů, které mu vzniknou. Obdobně nelze vyloučit přesun soudce na jiný úsek či agendu jako „trest“ či naopak „odměnu“ za způsob, jak v určitých věcech rozhodne. Rozvrh práce tak může být zneužit k tomu, aby byl na rozhodovací činnost soudce vyvinut nepřijatelný tlak. Předseda soudu tedy prostřednictvím výkonu své kompetence vydat rozvrh práce může narušit interní nezávislost soudce.

[40] Právní řád skutečně nepřiznává soudci právo na to, aby vykonával svou funkci v rámci určité právní agendy či specializace. Soudce totiž „není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovníckého soudce atd.“, ale jako „univerzální“ soudce určitého soudu (již citovaný rozsudek č. j. 1 As 48/2012 - 28, bod 13). Jinak vyjádřeno, rozvrhem práce není rozhodováno „o právu soudce na výkon soudnictví v rámci určité soudní agendy“ (již citovaný rozsudek č. j. 2 As 182/2017 - 102, bod 32). Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny však jednotlivci jmenovanému do funkce soudce garantuje právo na její plnohodnotný výkon, k čemuž je zapotřebí i zachování nezávislosti, včetně jejího interního aspektu. Toto právo přitom rozvrhem práce může být zasaženo i porušeno.

[41] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že obdobně, jako může být právo soudce dle čl. 21 odst. 4 Listiny zasaženo v důsledku přeložení na jiný soud (rozsudek ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 13/2009 - 61, č. 1855/2009 Sb. NSS), může být zasaženo rovněž v důsledku změny rozvrhu práce, jakou je přeřazení na jiný úsek (agendu či specializaci). Nutno ostatně zohlednit, že ústavní pořádek nepřipouští, aby došlo k vyloučení soudní ochrany základních práv (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny), tedy ani práv plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny.

Překonání judikatury rozsudkem Soudního dvora Evropské unie

[42] Přestože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru odlišnému od právního názoru vysloveného poprvé v rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28, podle něhož rozvrh práce nemůže do právní sféry soudce zasáhnout, a přestože k této otázce existuje rozporná judikatura senátů Nejvyššího správního soudu, nebylo na místě tuto otázku předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Spornou otázku totiž posuzoval také Soudní dvůr Evropské unie, jehož rozhodnutí je třeba následovat.

[43] Obecně z § 17 s. ř. s. vyplývá senátům Nejvyššího správního soudu povinnost postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, je-li judikatura Nejvyššího správního soudu k určité právní otázce rozporná nebo má-li být překonán dříve vyjádřený právní názor. Podle ustálené judikatury rozšířeného senátu ovšem z této povinnosti existují výjimky. Jednou z nich je situace, kdy o sporné právní otázce rozhodl některý ze soudů, jehož judikatura je pro Nejvyšší správní soud závazná (tedy musí být Nejvyšším správním soudem reflektována, byť nikoliv vždy bezvýhradně následována). Těmito soudy jsou Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr Evropské unie (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 - 31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 22 a tam citovaná rozhodnutí). Platí tedy, že rovněž judikatura „*Soudního dvora „přebíjí“ předchozí s ní rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu bez dalšího, tedy aniž by to pro účely její aplikace v rámci Nejvyššího správního soudu musel vyslovit rozšířený senát*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139, č. 4156/2021 Sb. NSS, bod 31).

[44] Podle již citovaného rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ve věci W. Ž. je „*přeražení soudce bez jeho souhlasu z jednoho oddělení na jiné oddělení téhož soudu [...] potenciálně způsobilé být v rozporu se zásadami neodvolatelnosti a nezávislosti soudců*“ (bod 114). S ohledem na požadavek nezávislosti soudců vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o Evropské unii ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí právní režim pro taková přeražení poskytovat záruky srovnatelné s režimem kárné odpovědnosti soudců (bod 117). I v případě, že opatření k přeražení soudce přijímá předseda soudu, je dle Soudního dvora důležité, aby taková opatření „*mohla být přijímána pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti, a aby taková rozhodnutí bylo možné napadnout [v řízení] plně zajišťujícím práva zakotvená v člancích 47 a 48 [Listiny základních práv Evropské unie], zejména právo na obhajobu*“ (bod 118). Dle Soudního dvora tak opatření, jimiž předseda soudu přerazuje soudce v rámci oddělení soudu, jsou způsobilá zasáhnout do právní sféry soudce a musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie totiž garantuje mimo jiné právo na soudní ochranu).

[45] Výklad Soudního dvora se týká pouze soudců a soudců rozhodujících „*v oblastech pokrytých právem Unie*“ (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii), tedy těch, kteří mohou rozhodovat „*o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva*“ (rozsudek ve věci W. Ž., body 103–106 a tam citovaná rozhodnutí). V České republice nicméně může o takových otázkách rozhodovat kterýkoliv soud ze soustavy soudů dle čl. 91 odst. 1 Ústavy a každý jejich soudce, a proto jsou závěry Soudního dvora použitelné ve vztahu ke každému soudci ze soustavy (obecných) soudů. Z pohledu unijního práva pak nezáleží na tom, jakou formu má dle vnitrostátního práva opatření předsedy soudu, jímž dochází k přeražení soudce v rámci oddělení téhož soudu. Takovým opatřením je v České republice rozvrh práce, a závěry Soudního dvora je tak třeba uplatnit i ve vztahu k němu. Právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28 a navazující judikatuře, že rozvrh práce nemůže zasáhnout do právní sféry soudce, tak již s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci W. Ž. neobstojí.

[46] Je třeba podotknout, že k naplnění požadavků rozsudku Soudního dvora nepostačuje možnost obrany občanskoprávními prostředky a nástroji antidiskriminačního zákona, jak ji zmiňuje rozsudek č. j. 1 As 48/2012 - 28, bod 19. Ostatně i podle tohoto rozsudku byla „*civilní*“

pokračování

ochrana koncipována pouze pro případy, kdy bude rozvrh práce součástí širšího šikanózního, diskriminačního či obtěžujícího postupu předsedy soudu. Nejde tudíž o obecný nástroj soudní ochrany proti možnému narušení řádného výkonu funkce soudce a jeho nezávislosti v důsledku přerážení na jinou agendu, vyžadovaný Soudním dvorem.

[47] Současně platí, že Ústavní soud ani Evropský soud pro lidská práva nevyjádřily právní názor odlišný od Soudního dvora; závazně se totiž k přezkoumatelné problematice nevyslovily vůbec. Opakovaně zmiňované konstatování Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 2769/15, bodě 54, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 48/2012 - 28 rozvrh práce nepodléhá „substantivnímu soudnímu přezkumu“, bylo učiněno mimo nosné důvody rozhodnutí a bez zhodnocení ústavní konformity tohoto názoru. Stejně tak právní závěr obsažený v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/15 ze dne 9. 2. 2016, bodě 23, že právo na zákonného soudce „nesvědčí samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení“, není v rozporu s výše uvedenými úvahami Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu. Ty se totiž týkají odlišné garance nezávislosti soudce, respektive práva na přístup k veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny a z něj plynoucích práv, která jednotlivci zastávající veřejnou funkci soudce nepochybně svědčí. Evropský soud pro lidská práva se dosud věnoval jen problematice přeložení soudce na jiný soud (rozsudek ze dne 9. 3. 2021, Bilgen proti Turecku, stížnost č. 1571/07), tedy v obecné rovině závažnějšímu zásahu. Jím učiněný závěr o nutnosti umožnit přístup k soudu je nicméně v souladu s výše vyloženými úvahami.

[48] Nejvyšší správní soud si je vědom, že rozsudek Soudního dvora ve věci W. Ź. byl vydán v kontextu specifické situace, které čelí soudní moc v Polské republice a která spočívá v systémovém ohrožení jejího nezávislého fungování. Okolnosti v posuzované věci jsou odlišné a bezpochyby méně dramatické. Závěry o pravomoci správních soudů přezkoumávat takové případy se ale nemohou odvíjet od síly příběhu, s nímž jsou konfrontovány. Výklad Soudního dvora se týká garance nezávislosti soudní moci, která platí za všech okolností, a tímto způsobem musí být aplikován. Jeho závěry nelze brát jako pojistku pro případné horší časy a do té doby je ponechat stranou. Z těchto důvodů je Nejvyšší správní soud i přes skutkové odlišnosti shledává relevantními a použitelnými i v posuzovaném případě.

[49] Nezbyvá tedy než uzavřít, že rozsudkem Soudního dvora ve věci W. Ź. byla překonána judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž rozvrhem práce nemůže být zasaženo do právní sféry soudce. Tuto právní otázku tak nelze předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod, pro který by bylo namísto rozhodnutí Soudního dvora nenásledovat, naopak k totožným závěrům vede i vnitrostátní úprava, dokonce přímo ústavní pořádek.

III.2. Rozvrh práce jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[50] V návaznosti na výše uvedený závěr, že rozvrhem práce může být zasaženo do subjektivních práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce, je nutno zodpovědět rovněž otázku, zda rozvrh práce může představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[51] Rozvrh práce podle § 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích vydává *na období kalendářního roku předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou. V průběhu kalendářního roku může předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou rozvrh práce změnit, jen jestliže to vyžaduje potřeba nového rozdělení prací u soudu.* Předseda soudu v rozvrhu práce mimo jiné jmenovitě určuje soudce tvořící senát a samosoudce a zařazuje je do soudních oddělení, určuje specializaci soudních oddělení a stanovuje pravidla pro přidělování věcí do těchto oddělení [§ 42 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona o soudech a soudcích]. Jiné než tyto části rozvrhu práce přitom v kontextu posuzované věci relevantní nejsou; dále uvedené úvahy se tak omezují pouze na ně.

[52] Právní úprava výslovně neurčuje právní formu rozvrhu práce: nevymezuje tento akt jako rozhodnutí, právní předpis ani jako opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v dosavadní judikatuře vyloučil, že by se jednalo o rozhodnutí, nicméně nad rámec toho se odmítl k povaze rozvrhu práce vyjádřit, neboť to pokládal za akademickou otázku bez významu pro tehdy rozhodované věci (rozsudek č. j. 1 As 48/2012 - 28, bod 17, a rozsudek č. j. 2 As 182/2017 - 102, body 32–33). V posuzovaném případě je ovšem tuto otázku nezbytné zodpovědět, neboť jedině tak lze posoudit, zda krajský soud nepochybil, když věcně posoudil zásahovou žalobu proti přerážení soudce na jiný úsek rozvrhem práce.

[53] Jelikož právní úprava formu rozvrhu práce výslovně nestanoví, je nutno přistoupit k posouzení rozvrhu práce z materiálního hlediska. Z tohoto pohledu je zásadní, jakým způsobem rozvrh práce vymezuje své subjekty (přesněji řečeno adresáty) a svůj předmět – zda tak činí obecně, nebo konkrétně.

Adresáti rozvrhu práce

[54] Vymezení subjektů (adresátů) je obecné, jsou-li určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Nezáleží přitom na jejich počtu, neboť i jediný adresát může být vymezen obecně, nikoliv individuálně. Naopak konkrétní vymezení spočívá v určení subjektů podle jejich individuálních znaků, například jmenovitě (podrobněji rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005, č. 740/2006 Sb. NSS; shodně usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, bod 32).

[55] Adresáty rozvrhu práce jsou bezpochyby jednotliví soudci a další osoby podílející se na výkonu soudní moci. Zatímco povinností jedněch je přidělovat věci podle pravidel stanovených v rozvrhu práce, povinností soudců je o věcech takto jim přidělených rozhodovat. V rozvrhu práce musí být soudci (a další osoby podílející se na výkonu soudní moci) určeni jmenovitě [§ 42 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích]. Soudci jako adresáti rozvrhu práce jsou tedy vymezení nikoliv obecnými znaky, ale zcela konkrétně.

[56] Rozvrh práce je nicméně současně adresován i vně soudu. Aplikací pravidel, která jsou obsažena v rozvrhu práce, se závazně určuje, kteří soudci jsou v příslušné věci zákonnými soudci dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Účastníci řízení tudíž mají dokonce ústavně zaručené právo, aby jejich věc rozhodoval soudce určený na základě řádné aplikace pravidel rozvrhu práce, a nikoliv jiný; zároveň mají povinnost strpět, že právě takto určený soudce či soudci budou jejich věc rozhodovat (nejsou-li rozvrhem práce stanovená pravidla rozporná se zákonem či ústavním pořádkem). Rozvrh práce tak zakládá práva i všem účastníkům řízení před konkrétním soudem. Účastníci řízení jako adresáti rozvrhu práce jsou přitom vymezení obecně.

[57] Platí tedy, že adresáty rozvrhu práce jsou jak konkrétně určení soudci a další soudní osoby, tak obecně určení účastníci řízení před daným soudem.

Předmět rozvrhu práce

[58] Při posuzování rozvrhu práce z hlediska předmětu jeho regulace je dle judikatury podstatné, zda se vztahuje na obecně vymezené, nebo konkrétní případy (viz již citovaný rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 a usnesení č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, bod 32). Je nutno zaměřit se na působnost rozvrhu práce a podpůrně aplikovat též kritéria uplatněná ve vztahu k vymezení subjektů.

[59] Pro rozvrh práce je typické, že dopadá na přidělování všech věcí u daného soudu. Pravidla pro přidělování věcí přitom užívají druhové znaky těchto věcí (tedy jaké právní oblasti se týkají). Pouze výjimečně si lze představit konkrétní vymezení věcí, například jsou-li jmenovitě (spisovou značkou) určené věci přerozdělovány kvůli zániku funkce soudce, jemuž byly původně přiděleny. Z této výjimky nicméně nelze dovozovat, že by rozvrh práce reguloval konkrétně

pokračování

vymezený předmět. Z hlediska věcné působnosti se tak rozvrh práce týká obecně určeného předmětu.

[60] Rovněž ani z hlediska územní působnosti není rozvrh práce nijak omezen. Pouze časová působnost rozvrhu práce je ze zákona omezena na kalendářní rok (§ 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), který je v rozvrhu práce konkrétně určen. Nicméně časové omezení samo o sobě pro závěr o konkrétnosti předmětu regulace nestačí. Je tak nutno uzavřít, že předmět regulace rozvrhu práce je určen obecně, nikoliv konkrétně.

Povaha rozvrhu práce

[61] Rozvrh práce je tedy aktem předsedy soudu, jehož adresáti jsou zčásti vymezení konkrétně, zčásti obecně, a jehož předmět je určen obecně.

[62] Právním předpisem rozvrh práce vzhledem ke svým charakteristikám není. Navíc, muselo by se jednat o podzákonný předpis a ty mohou, kromě vlády (čl. 78 Ústavy), vydávat již jen *ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy* (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Předseda soudu není ani při vydávání rozvrhu práce z pohledu ústavního pořádku správním úřadem. Funkce předsedy soudu je totiž neoddělitelná od funkce soudce, a proto „nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.)]. Zmocnil-li by zákon předsedu soudu, který je součástí moci soudní, k vydání podzákonného právního předpisu, zakládalo by to komplexní problém z hlediska dělby moci a vyvolávalo pochybnosti o ústavnosti takové úpravy [to nic nemění na skutečnosti, že při vydávání rozvrhu práce je předseda soudu „správním orgánem“ v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., viz níže].

[63] Opatřením obecné povahy rozvrh práce rovněž být nemůže. Dle ustálené judikatury totiž opatření obecné povahy v českém právním řádu mají obecně určené adresáty a konkrétně vymezený předmět (viz již citovaný rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005), zatímco rozvrh práce má naopak zčásti konkrétně určené adresáty a obecně vymezený předmět.

[64] Ani za rozhodnutí nelze rozvrh práce pokládat. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku č. j. 1 As 48/2012 - 28, bod 17, a v posuzované věci neshledává důvod se od něj odchylovat. Rozhodnutími je třeba rozumět akty mající povahu individuálního správního aktu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2208/2011 Sb. NSS, bod 19). Z materiálního hlediska se tak rozhodnutí musí vztahovat ke konkrétní věci a být adresované individuálně určeným jednotlivcům (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, bod 33); spolu s tím by mělo naplňovat i určité formální znaky (tamtéž, bod 31). Rozvrh práce se však týká obecně vymezeného předmětu a jen zčásti je adresován konkrétně určeným jednotlivcům, z materiálního hlediska tak rozhodnutím zjevně není. Ani případné naplnění formálních požadavků z něj rozhodnutí nemůže učinit.

[65] Rozvrh práce je tedy specifickým aktem předsedy soudu. V rozsahu, jímž zavazuje soudce a další osoby podílející se na výkonu soudní moci, vykazuje „*znaky interní normativní instrukce, která je adresována „dovnitř“ soudu*“ (již citovaný rozsudek č. j. 2 As 182/2017 - 102, bod 26). Přesto jej čistě za interní normativní instrukci pokládat nelze, neboť rozvrhu práce se mohou dovolávat účastníci řízení a domáhat se, aby v jejich věci rozhodovali soudci určením řádnou aplikací pravidel v něm obsažených. Rozvrh práce tak zakládá i subjektivní práva účastníků řízení, která jsou nadto chráněna i na ústavní úrovni čl. 38 odst. 1 Listiny, garantujícím právo na zákonného soudce.

[66] Jelikož rozvrh práce není rozhodnutím, opatřením obecné povahy ani právním předpisem, může být z pohledu žalobního typu ve správním soudnictví jedině zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

Přímé zkrácení práv (přímý zásah)

[67] V řízení o zásahové žalobě se poskytuje ochrana jen proti takovému zásahu, kterým je jednotlivce *přímo zkrácen* na svých právech a který *byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno* (§ 82 s. ř. s.).

[68] Podmínka přímého zkrácení práv a přímého zaměření přitom není splněna u všech osob, jimž je rozvrh práce adresován. Rozvrh práce „*má jako organizační norma svého druhu přímý dopad toliko na osoby u tohoto soudu působící, nikoli na účastníky soudních řízení*“ (rozsudek č. j. 2 As 182/2017 - 102, bod 31, zvýraznění doplněno). Do právní sféry účastníků řízení totiž nezasahuje *přímo* rozvrh práce, ale až jeho aplikace; účastníci řízení se ovšem mohou domáhat, aby byla provedena řádně (srov. již citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 2769/15, v němž bylo shledáno porušení práva na zákonného soudce kvůli ústavně nekonformní aplikaci pravidel obsažených v rozvrhu práce). Ve vztahu k účastníkům řízení tak rozvrh práce působí podobně jako podzákoný právní předpis. Aplikace rozvrhu práce je dle judikatury již výkonem soudnictví, a tudíž se proti ní účastníci řízení mohou bránit toliko v rámci příslušného soudního řízení, a nikoliv zvláštním návrhem ve správním soudnictví (srov. rozsudek ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 237/2019 - 45, č. 4016/2020 Sb. NSS).

[69] Oproti tomu ve vztahu k soudcům působí rozvrh práce bezprostředně. U každého z nich určuje úsek, oddělení i právní agendu, v níž budou působit (bod [49] výše), přičemž takto provedené určení je pro každého soudce závazné a zakládá jeho oprávnění i povinnost v dané právní oblasti vykonávat rozhodovací činnost. V právní sféře soudce se tedy rozvrh práce projevuje již okamžikem nabytí účinnosti, a nikoliv až ve chvíli, kdy je aplikován a soudci je podle něho přidělena věc k rozhodnutí. Rozvrh práce tudíž může mít přímý dopad na jednotlivce zastávajícího funkci soudce a přímo ho zkrátit na právech plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny. Rozvrh práce přitom soudce (jednotlivce tuto funkci zastávající) určuje jmenovitě, a je tak na ně přímo zaměřen. Platí tedy, že rozvrh práce může představovat přímý zásah do práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce a vést k přímému zkrácení jeho práv.

Předseda soudu jako správní orgán při vydávání rozvrhu práce

[70] Zbývá se vypořádat s tím, že zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se lze bránit pouze proti zásahu „*správního orgánu*“, což je legislativní zkratka zavedená v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se správním orgánem rozumí jakýkoliv orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

[71] Dosavadní judikatura pokládá předsedu soudu při vydávání rozvrhu práce za správní orgán v uvedeném smyslu. Vychází z toho, že předseda soudu při vydávání rozvrhu práce – tedy při realizaci své výlučné kompetence dle § 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích – vykonává státní správu soudu, konkrétně „*zajišťuje chod soudu po stránce personální a organizační*“ (§ 124 odst. 1 písm. a), § 125 odst. 1 písm. a), § 126 odst. 1 písm. a) a § 127 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích a § 29 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Na státní správu soudů judikatura obecně nahlíží jako na součást veřejné správy (rozsudek ze dne 27. 3. 2020, č. j. 9 As 237/2019 - 45, č. 4016/2020 Sb. NSS, bod 26). Jelikož vydávání rozvrhu práce je součástí státní správy soudů, a tedy veřejné správy, judikatura dovozuje, že při vydávání rozvrhu práce je předseda soudu správním orgánem (rozsudek ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 As 48/2012 - 28, č. 2767/2013 Sb. NSS, body 10 a 18; rozsudek ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 182/2017 - 102, bod 30). Tento závěr nebyl v posuzované věci nikým zpochybněn. Ani Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od něj odchýlit.

pokračování

[72] Jak již bylo připomenuto, funkce předsedy soudu je neoddělitelná od funkce soudce, a proto se záruky nezávislosti soudců vztahují i na funkci předsedy soudu, respektive „soudní funkcionáře“ (předsedy a místopředsedy soudů) obecně (srov. již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006). Tato skutečnost ovšem nevylučuje nahlížet na ně při výkonu některých pravomocí jako na správní orgán v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To z nich nečiní součást moci výkonné z hlediska ústavního pořádku, ani to nesnižuje jejich soudcovskou nezávislost. Je bezesporu vyloučeno pokládat předsedu soudu za správní orgán v situacích, kdy vykonává soudcovskou činnost. Tou ale vydávání rozvrhu práce není: nejde o rozhodování právního sporu (věci) konkrétních účastníků, ani o jinou ze zákonných forem výkonu soudní moci. Vydávání rozvrhu práce ovšem představuje výkon veřejné moci, při kterém mohou být jednotlivci zastávající funkci soudce zkráceni na právech plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny. Soudní ochranu těchto práv vyloučit nelze (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny). Nejvyšší správní soud proto setrvává na názoru, že předseda soudu je při vydávání rozvrhu práce správním orgánem v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. I v tomto ohledu je tak soudní ochrana zásahovou žalobou namístě.

Shrnutí

[73] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozvrhem práce může být zasazeno do práva jednotlivce zastávajícího funkci soudce na její nerušený výkon, jak vyplývá z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 82 odst. 2 větou první Ústavy, garantujícím nezávislost soudců. Proti tomuto zásahu se lze domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.

III.3. Přezkum zákonnosti přeřazení soudce na jiný úsek

[74] Jde-li o kritéria pro přezkum zákonnosti zásahu rozvrhem práce, je třeba vyjít z toho, že předseda soudu je při sestavování rozvrhu práce omezen jak zákonem (zejména pravidly pro sestavení rozvrhu práce dle § 42 zákona o soudech a soudcích), tak ústavním pořádkem. V posuzované věci je nezbytné zodpovědět, jak tato omezení dopadají na přeřazení soudce mezi jednotlivými úseky, konkrétně mezi občanskoprávním úsekem a úsekem správního soudnictví.

[75] Ústavní pořádek výslovná pravidla pro přeřazení soudce nestanoví. Nelze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že ústavní pořádek umožňuje soudce přeřadit na jiný úsek pouze při splnění podmínek pro jeho přeložení na jiný soud. Stěžovatelka se opírá o čl. 82 odst. 2 Ústavy, podle něhož soudce *nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon*, a dovozuje, že je třeba vykládat toto ustanovení širěji a přeložením rozumět i přeřazení na jiný úsek. Pro takto rozšiřující výklad ovšem chybí jakékoliv přesvědčivé zdůvodnění. V ústavním pořádku se žádná zmínka o úsecích, v nichž soudci vykonávají svou činnost, neobjevuje, a je otázkou, proč by právě ony měly být pokládány za soudy v materiálním smyslu pro účely čl. 82 odst. 2 Ústavy. S takovým výkladem by se pojil i problém, jak jednotlivé úseky vymezit: nelze totiž označit za samozřejmé, že by jimi měly být právě občanskoprávní úsek, trestní úsek a úsek správního soudnictví, nikoliv například také samostatný obchodněprávní úsek. Není ani zřejmé, proč by se specifická ochrana čl. 82 odst. 2 Ústavy měla vztahovat právě a jen na jednotlivé úseky, a nikoliv (také) na přeřazení na zcela jinou agendu v rámci téhož úseku (například přeřazení z pracovněprávní na rodinněprávní agendu v rámci občanskoprávního úseku nebo z agendy sociálního zabezpečení na stavební či daňovou v rámci úseku správního soudnictví). Výklad prosazovaný stěžovatelkou by tak byl spojen s nutností hodnotit u každého případu přeřazení soudce na jinou agendu, zda již nejde o přeložení na jiný soud v materiálním smyslu dle čl. 82 odst. 2 Ústavy, což by vedlo ke značné míře právní nejistoty. Současně ústavní pořádek nenabízí ani žádná jednoznačná kritéria pro takové posouzení.

[76] Navíc i v době, kdy byla Ústava přijímána, mohly nastávat situace přerážení soudce na jiný úsek. Ačkoliv tehdy neexistovalo správní soudnictví v dnešní podobě, bylo možné soudce přerádit například z občanskoprávního úseku na trestní či naopak. Ačkoliv tedy ústavodárce i tuto problematiku výslovně upravit mohl, neučinil tak. Je tedy namístě usuzovat, že záměrem ústavodárce nebylo, aby se čl. 82 odst. 2 Ústavy vztahoval i na přerážení soudce na jiný úsek téhož soudu. Ostatně komentářová literatura, již se stěžovatelka dovolává, nedovozuje uplatnitelnost čl. 82 odst. 2 Ústavy na situace přerážení soudce na jiný úsek, pouze poukazuje na to, že přerážování soudce na jiný úsek (agendu) může ohrožovat nezávislost soudů a soudců. Jakkoliv tedy platí, že pojem jiný soud dle čl. 82 odst. 2 Ústavy obecně není možno redukovat na to, jak jsou soudy vymezeny v podústavním právu, současně nelze přijmout natolik rozšiřující výklad, který by pod toto ustanovení podřadil i problematiku přerážení soudce na jiný úsek (agendu).

[77] Přílehlavá není ani argumentace rovností dle čl. 1 Listiny. Stěžovatelka poukazuje na to, že soudci okresního či vrchního soudu jsou čl. 82 odst. 2 Ústavy chráněni proti přerážení na správní úsek krajského soudu proti své vůli, byť by krajský soud působil v témže městě, ale soudce krajského soudu není chráněn proti přerážení na správní úsek. Zaprvé, stěžovatelka nevykresluje kompletní obrázek přerážování soudců a chybně tak vymezuje srovnatelné situace: tak jako lze přerádit soudce krajského soudu mezi jednotlivými úseky, lze obdobně přerádit soudce okresního či vrchního soudu na jiný úsek (z občanskoprávního na trestní a naopak). V ústavním pořádku nelze nalézt důvod, proč by mělo přerážení právě na správní úsek podléhat jiným pravidlům než přerážení mezi jinými úseky. Zadruhé, rozlišování mezi přerázením na jiný úsek a přerázením na jiný soud má přímou oporu v ústavním pořádku – jak bylo vyloženo v předchozím bodě, čl. 82 odst. 2 Ústavy pokládá přeložení soudce k jinému soudu za specifické a zasluhující zvláštní ochranu. Kritérium rozlišení, které ústavní pořádek výslovně zakotvuje, lze stěží označit za neústavní.

[78] Ani zákonodárce nezakotvil žádná zvláštní pravidla pro přerážení soudců na jiný úsek. Argumentace stěžovatelky, že pro přerážení na úsek správního soudnictví je nutno splnit specifické podmínky zakotvené v § 121 odst. 1 s. ř. s., není správná. Podle citovaného ustanovení *ke výkonu funkce ke krajskému soudu, v níž bude jednat a rozhodovat ve věcech správního soudnictví, lze soudce v souladu s jeho předchozím souhlasem přidělit, vykonával-li v oboru ústavního, správního nebo finančního práva po dobu nejméně pěti let právní praxi nebo vědeckou, popřípadě pedagogickou činnost nebo odůvodňují-li to výsledky jeho justiční zkoušky a odborné přípravy*. Zásadně mají být obdobná ustanovení v právním řádu vykládána obdobně. To vyžaduje vykládat pojem přidělení soudce dle § 121 s. ř. s. souladně s § 67 zákona o soudech a soudcích, tedy tak, že přidělením soudce je toliko prvotní přidělení soudce k určitému soudu po složení slibu, o němž rozhoduje ministr spravedlnosti. Tomu ostatně svědčí i skutečnost, že na případy, pro něž bylo v souvislosti se vznikem současné soustavy správního soudnictví potřeba upravit podmínky přeložení soudce, pamatuje § 126 s. ř. s.

[79] Ani účel či záměr zákonodárce spojený s právní úpravou k odlišnému výkladu nevedou. Účelem § 121 odst. 1 s. ř. s. totiž je toliko stanovit výjimku z pravidla, že pro přidělení ke krajskému soudu je třeba osm let předchozí právnické činnosti (§ 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), a snížit tento požadavek na pět let ve spojení s dalšími kritérii; dané ustanovení tak má umožnit přidělení nových soudců na správní úsek dříve, ale nestanoví obecné kvalifikační požadavky pro výkon funkce soudce v agendách správního soudnictví. Tento výklad není v rozporu se záměrem zákonodárce. V pasáži důvodové zprávy, na kterou stěžovatelka poukazuje, se totiž toliko uvádí, proč není třeba „předchozí výkon funkce u okresních soudů“ pro přidělení soudce ke krajskému soudu. Navzdory přesvědčení stěžovatelky se daná pasáž vůbec netýká otázky kvalifikace soudce. Dále § 121 odst. 1 s. ř. s. představuje speciální ustanovení k § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a proto v něm bylo rovněž namístě uvést požadavek na souhlas soudce, jinak by totiž mohlo být sporné, zda je k přidělení soudce na správní úsek krajského soudu třeba jeho souhlas. O nadbytečný požadavek se tudíž nejedná. Zákonodárce

pokračování

tedy v § 121 odst. 1 s. ř. s. stanovuje pravidla pro rozhodování *ministra spravedlnosti* o přidělení soudce ke krajskému soudu k výkonu správního soudnictví, a to s cílem umožnit přidělení ke krajskému soudu a výkonu správního soudnictví dříve než po osmi letech právnické činnosti. Z těchto pravidel nelze přesvědčivě dovodit omezení vztahující se na *předsedu soudu* při sestavování rozvrhu práce ve vztahu k přeřazení soudců na úsek správního soudnictví, jak to požaduje stěžovatelka.

[80] Absence výslovné ústavní i zákonné úpravy ovšem neznamená, že by uvážení předsedy soudu o přeřazení soudce změnou rozvrhu práce bylo neomezené. Z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy totiž dle ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá rovněž zákaz svévole a libovůle při výkonu veřejné moci [z poslední doby viz např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 7/19 ze dne 30. 10. 2019 (309/2019 Sb.), body 49-50; nálezný sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 68; nálezný sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 30 a násl.].

[81] Přeřazení soudce na jiný úsek je jedním z nejzávažnějších zásahů do rozhodovací činnosti soudce a nemůže být projevem svévole či libovůle předsedy soudu, a to i s ohledem na ústavní garanci nezávislosti soudců (čl. 82 odst. 1 Ústavy); přeřazení soudce se tedy musí opírat o adekvátní důvod.

[82] Takovým důvodem nicméně může být i nedostatek soudců na jednom úseku a „přebytek“ soudců na úseku jiném. Přeřazení soudce v takovém případě sleduje legitimní cíl spočívající v řádném výkonu soudnictví a zajištění práva účastníků na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny). Přeřazení soudce na jinou agendu z těchto důvodů ostatně výslovně jako legitimní označil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci W. Ž., bod 118.

[83] Adekvátní důvod pro přeřazení ovšem není jediným ústavněprávním požadavkem. Přeřazení soudce dále zejména nesmí být projevem diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Stejně tak nepřipustné by bylo přeřazení soudce, pokud by se prokázalo, že bylo vedeno ústavně nepřipustným úmyslem zasáhnout do nezávislého výkonu této funkce (čl. 82 odst. 1 Ústavy).

III.4. Aplikace na posuzovanou věc

[84] Krajský soud v posuzované věci k zásahové žalobě stěžovatelky přezkoumal, zda změny rozvrhu práce, jimiž došlo k přeřazení stěžovatelky jako soudkyně krajského soudu z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví, nebyla porušena práva stěžovatelky. V souladu s výše uvedeným závěrem tedy správně poskytl stěžovatelce soudní ochranu v řízení o zásahové žalobě. Stěžovatelka ovšem rozporuje věcné posouzení provedené krajským soudem a namítá, že přeřazení bylo protiprávní.

[85] Na přeřazení stěžovatelky nedopadá žádné speciální pravidlo plynoucí z ústavního pořádku, ani se na ně nevztahuje úprava obsažená v § 121 odst. 1 s. ř. s., týkající se přidělení soudce na krajský soud k výkonu správního soudnictví. V tomto ohledu tedy zásah za nezákonný označit nelze. Zejména platí, že její přeřazení mezi úseky krajského soudu nebylo podmíněno jejím souhlasem.

[86] Důvodem pro přeřazení stěžovatelky byl nedostatek soudců na úseku správního soudnictví ve srovnání s občanskoprávním úsekem, jak konstatoval krajský soud, který tím identifikoval legitimní cíl pro přeřazení stěžovatelky. Námitka, že uvedený cíl nemá oporu v provedených důkazech, je nedůvodná. V tomto ohledu postačí poukázat na to, že nad rámec stěžovatelkou rozporovaných důkazů vycházel krajský soud také z protokolů o výslechu několika svědků v soudním řízení ve věci sp. zn. 22 C 328/2021. Se stěžovatelkou se nelze ztotožnit ani v tom, že by krajský soud tento cíl „domýšlel“ nad rámec důvodů tvrzených žalovanou. Ta již ve vyjádření k žalobě uvedla, že přeřazení bylo „jedním z mnoha opatření směřujících ke stabilizaci

správního úseku“, a v podrobnostech odkázala na příložené dokumenty z občanského soudního řízení (č. l. 68 spisu krajského soudu). Stěžovatelka tak měla dostatečnou možnost tvrdit, že tento cíl její přeražení nesledovalo, a zpochybnit k tomu předložené důkazy. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že v tomto ohledu nevykazuje postup krajského soudu ani jím učiněný závěr žádný deficit. Namítá-li stěžovatelka, že závěr o neúčinnosti jiných opatření než přeražení soudců nemá oporu v provedených důkazech, neboť nedošlo ke „kvantitativnímu vyhodnocení“ jejich účinnosti, je třeba poukázat na to, že tu lze vyhodnocovat i jinak než kvantitativně a že případná absence tohoto způsobu vyhodnocování nesvědčí o tom, že k žádnému vyhodnocení nedošlo. Důkazy, z nichž byla dovozena neúčinnost jiných opatření, měla stěžovatelka možnost zpochybnovat (včetně předložení kvantitativních důkazů). Navíc se závěr o nedostatečnosti jiných opatření opírá o výpověď více než jednoho svědka. Jak rovněž shledal již krajský soud, nic nenasvědčuje tomu, že by přeražení stěžovatelky mělo za cíl ohrožit její nezávislost nebo mělo diskriminační charakter.

[87] Stěžovatelka dále rozporuje kritéria, na jejichž základě byla žalovanou vybrána k přeražení na úsek správního soudnictví. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že z hlediska zákonnosti přeražení je rozhodné, že sledovalo legitimní cíl, nebylo vedeno záměrem ohrožit nezávislost soudce ani nemělo diskriminační charakter. Nad rámec toho správním soudům nepřisluší přezkoumávat vhodnost, rozumnost či efektivnost kritérií, která si předseda soudu pro přeražení soudců zvolí, a to již proto, že právní úprava nevyžaduje, aby taková kritéria byla vůbec explicitně formulována.

[88] Zvolí-li si předseda soudu přesto taková kritéria a poruší-li je při následném výběru, jde o relevantní faktor při zvažování, zda jeho postup nevykazuje znaky libovůle či svévole. Porušení kritérií samo o sobě nicméně nepostačuje k učinění závěru, že postup byl libovůl či svévolí zatížen. Jelikož předseda soudu není povinen kritéria výběru explicitně formulovat, je při porušení fakultativně stanovených kritérií třeba zabývat se důvodem tohoto porušení. V posuzované věci stěžovatelka splnila všechna kritéria stanovená žalovanou a poukazovala pouze na možná porušení kritérií ve vztahu k jiným soudcům. Tato skutečnost, i kdyby byla pravdivá, se ovšem nijak nepromítá do subjektivních práv stěžovatelky, jak správně namítá žalovaná.

[89] Konečně nelze stěžovatelce přisvědčit, že by Soudní dvůr v rozsudku ve věci W. Ž. vyžadoval přísnější přezkum, než jaký krajský soud provedl. Soudní dvůr v bodě 117 citovaného rozsudku dovedl, že pravidla a zásady týkající se kárného režimu mají být uplatněny i na případy přeražení soudce na jinou agendu, ovšem konkrétní způsob jejich uplatnění dále upřesnil v bodě 118 citovaného rozsudku. Podle tohoto bodu mohou být opatření o přeražení soudce (1) přijímána „pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti“ a (2) musí být soudně přezkoumatelná v řízení zaručujícím práva dle čl. 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie, zejména právo na obhajobu. Přezkum provedený krajským soudem oběma požadavkům dostal. Z citovaného rozsudku neplyne, že by přeražení soudce bylo možné toliko na základě předem stanovených pravidel, obdobně jako je tomu u kárné odpovědnosti (kterou Soudní dvůr zmiňuje v bodě 113 rozsudku). Nejvyšší správní soud pokládá výklad poskytnutý Soudním dvorem ve věci W. Ž. za jasný a pro účely posuzované věci dostatečný, a tudíž neshledal důvod pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Pro úplnost je vhodné podotknout, že k přeražení stěžovatelky došlo na základě předem stanovených kritérií předsedkyně soudu.

[90] V posuzované věci krajský soud postupoval správně, neboť stěžovatelce soudní ochranu v řízení o zásahové žalobě poskytl a věcně přezkoumal, zda práva stěžovatelky nebyla porušena jejím přeražením jakožto soudkyně z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví v důsledku změn rozvrhu práce. Námitky stěžovatelky proti věcnému posouzení krajského soudu pak nebyly opodstatněné.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[91] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[92] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 26. května 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu