

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a jeho postavení v systému  
správního soudnictví

Zpracovala: Renata Papežová

Plzeň 2013

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

**Diplomová práce**

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a jeho postavení v systému  
správního soudnictví

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Zpracovala: Renata Papežová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Karel Šimka, Ph.D., LL.M.

Plzeň 2013

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a jeho postavení v systému správního soudnictví* vypracovala samostatně.

Všechny použité prameny a literatura jsou označeny způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni, dne 9. 5. 2013

.....

Renata Papežová

## Poděkování

Tyto řádky bych ráda věnovala všem lidem, bez jejichž pomoci by tato práce nikdy nevznikla. Není to jen otázka slušnosti a zdvořilosti. Poděkování je minimum, kterým mohu lidem kolem sebe vyjádřit, že jsem opravdu vděčná za jejich podporu.

Předně patří mé poděkování a vyjádření hluboké vděčnosti rodičům Aleně a Josefovi, kteří mi dodávali naději v dobách, kdy mě samotnou již pomalu opouštěla. Stejně důležitou podporou mi byla babička s dědou, kteří mi trpělivě naslouchali, když jsem si potřebovala postěžovat. Zvláštní poděkování patří mému příteli Mírovi, který mě intenzivně zásoboval dobrým jídlem a pitím, aby se mi lépe žilo a hůře přemýšlelo.

Tato práce by jistě nebyla tím, čím je, bez zodpovědného odborného vedení, věcných rad, cenných připomínek JUDr. et PhDr. Karla Šimky, Ph.D., LL.M., vedoucího této práce, kterého si velmi vážím nejen jako odborníka, ale také jako člověka s ohromnou trpělivostí. Za užitečné rady bych chtěla poděkovat také JUDr. Milanovi Tomešovi.

Závěrem bych chtěla poděkovat Gizele Andrejové za to, že mě nikdy neodmítla, když jsem ji přišla poprosit o radu.

A poslední ctěné místo si zaslouží Alan de Monsignor Ax alias *Burák*, který je opravdový přítel člověka!

Renata Papežová

## **Anotace**

Práce se obecně zabývá správním soudnictvím v České republice. Konkrétně se práce věnuje institutu rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a jeho postavení v systému správního soudnictví. Obsah práce je rozdělen do pěti základních kapitol. První kapitola podává ucelený obraz historického vývoje správního soudnictví v České republice až do současnosti. Pro srovnání je zde uvedena také úprava správního soudnictví v Německu, Francii a Anglii. Druhá kapitola pojednává o Nejvyšším správním soudě jako vrcholném soudním orgánu správního soudnictví. V rámci kapitoly je řešena precedenční povaha rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, povinnost respektovat judikaturu nejvyššího správního soudu a nakonec sjednocovací funkce judikatury Nejvyššího správního soudu. Čtvrtá kapitola nabízí obecná teoretická východiska řešení judikатурních konfliktů. Poslední stěžejní kapitola této práce obsahuje zákonnou úpravu rozšířeného senátu, dále personální obsazení rozšířeného senátu, šíři řešení právních otázek a zhodnocení stability judikatury rozšířeného senátu. Část páté kapitoly je věnována střetu mezi rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a rozhodnutími Ústavního soudu, Evropského soudního dvora a Soudu pro lidská práva. Závěr práce je věnován vztahu Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu při rozhodování o shodných právních otázkách.

## **Klíčová slova**

správní soudnictví, Nejvyšší správní soud, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, precedenční povaha rozhodnutí, závaznost judikatury, sjednocovací funkce judikatury, judikатурní konflikt, Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Soud pro lidská práva, Nejvyšší soud

## Obsah

1.	Úvod .....	1
2.	Správní soudnictví v historické a srovnávací perspektivě.....	4
2.1	Počátky správního soudnictví v období Rakousko-Uherska.....	4
2.2	Správní soudnictví v období první republiky.....	6
2.3	Novela zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1937 .....	7
2.4	Správní soudnictví v období nesvobody .....	10
2.5	Znovuzrození správního soudnictví po roce 1989 .....	12
2.6	Správní soudnictví v jiných státech Evropy .....	15
3.	Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán správního soudnictví .....	21
3.1	Precedenční povaha rozhodnutí Nejvyššího správního soudu .....	25
3.2	Povinnost reflektovat a respektovat judikaturu .....	29
3.3	Sjednocující funkce judikatury Nejvyššího správního soudu .....	33
3.3.1	Rozhodování o kasačních stížnostech.....	33
3.3.2	Stanoviska k rozhodovací činnosti soudů .....	34
3.3.3	Zásadní usnesení .....	36
3.3.4	Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.....	37
4.	Řešení judikатурních konfliktů - obecná teoretická východiska .....	38
4.1	Vnější a vnitřní konflikty .....	39
4.2	Kompetenční spory .....	41
4.3	Obecné soudy versus Ústavní soud .....	42
5.	Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu .....	44
5.1	Složení, určování členů, role předsedy Nejvyššího správního soudu při vydávání rozvrhu práce.....	46
5.2	Tradice a vyváženost při personálním obsazování Nejvyššího správního soudu ..	49
5.2.1	Výběr kandidátů do roku 2012 .....	50
5.2.2	Nová pravidla výběru kandidátů.....	51
5.3	Střet s rozhodnutími jiných precedenčních soudů – Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva .....	54

5.3.1	Střet s rozhodnutími Ústavního soudu .....	54
5.3.2	Střet s rozhodnutími Evropského soudního dvora .....	57
5.3.3	Střet s rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva .....	61
5.4	Vztah Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu při rozhodování o shodných právních otázkách .....	64
5.5	Meritorní a nemeritorní rozhodnutí rozšířeného senátu .....	70
5.5.1	Čím vším se rozšířený senát v rámci řešení kauzy zabývá a čím již nikoli ....	71
5.6	Šíře řešení rozhodných právních otázek, může rozšířený senát popřít své vlastní rozhodnutí? .....	73
5.7	Stabilita a proměny judikatury, aneb je rozšířený senát spíše „revoluční“, anebo „konzervativní“ těleso? .....	74
6.	Závěr.....	76
7.	Resümee .....	79
8.	Použité prameny .....	81
8.1	Publikace a články.....	81
8.1.1	Tuzemské publikace.....	81
8.1.2	Tuzemské články .....	82
8.1.3	Zahraniční publikace.....	83
8.2	Judikatura .....	84
8.2.1	Judikatura českých soudů .....	84
8.2.2	Judikatura zahraničních soudů.....	86
8.3	Právní předpisy.....	86
8.3.1	Tuzemské právní předpisy .....	86
8.3.2	Zahraniční právní předpisy .....	87
8.4	Elektronické zdroje .....	88
8.5	Jiné prameny .....	88

# 1. Úvod

Vztah mezi člověkem a veřejnou mocí prošel v historii dlouhým vývojem. Postupné uplatňování lidských a občanských práv společně s uskutečňováním představ o demokratickém a právním státě do velké míry ovlivnily vznik myšlenky správního soudnictví, které se v Evropě zrodilo v druhé polovině 19. století.

Dnes je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob neoddělitelným atributem právního státu. Systém záruk zákonnosti v sobě zahrnuje kontrolu veřejné správy, která je v právním prostředí České republiky zajištěna především prostřednictvím rozhodování krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. Ty vykonávají správní soudnictví jako nezávislé a nestranné orgány, před nimiž mají sporné strany rovné postavení.

Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví byl zřízen v České republice k 1. 1. 2003 a s jistou dávkou nostalgie by se dalo říci, že se českému správnímu právu narodil podruhé.<sup>1</sup> Poprvé to bylo již při vzniku Československa dne 28. 10. 1918, kdy nově vzniklý stát svou recepční normou převzal celý rakouský a uherský systém veřejné správy. Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, byl do značné míry inspirován rakouským modelem správního soudnictví.

Ústředním motivem této diplomové práce je role rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v systému správního soudnictví. Posláním Nejvyššího správního soudu je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování krajských soudů a správních orgánů. Tato jednotu musí být však zajišťována i na úrovni rozhodování Nejvyššího správního soudu samotného. K naplňování tohoto cíle slouží rozšířený senát, který je významným nástrojem sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu. Záměrem není docílit konstantní judikatury senátů Nejvyššího správního soudu tím, že by zákon kladl překážky a bránil vývoji judikatury tam, kde jsou pro změnu právního názoru důvody. Cílem je zajistit, aby se judikatura měnila uvážlivě a zejména, aby se mezi jednotlivými senáty, které vykonávají soudní činnost souběžně, neodlišovala.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> POMAHAČ, Richard. Nejvyšší správní soud. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003, s. 45. ISBN 80-86395-65-0.

<sup>2</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 42. ISBN 80-7201-424-2.



Zájem na elementární jednotě rozhodovací praxe stále stoupá. Existence efektivních sjednocovacích mechanismů je jedním ze základních předpokladů konzistentnosti judikatury.<sup>3</sup> Jednotný výkon soudní moci pak posiluje autoritu a důvěryhodnost soudního rozhodování. To je důvodem, proč je rozšířený senát tak významným sjednocovacím instrumentem.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř velkých tematických okruhů: správní soudnictví v historické a srovnávací perspektivě, Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán správního soudnictví, řešení judikатурních konfliktů a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

První kapitola je věnována historickému vývoji správního práva na dnešním území České republiky. Významná novela přišla v roce 1937, v jejímž rámci byl zaveden institut závazných právních zásad, o nichž se za zákonem stanovených podmínek usnášely rozšířené devítičlenné senáty. Následující období nesvobody počínající rokem 1938 ukazuje, jak je stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu. Součástí této kapitoly je také znovuzrození správního soudnictví po roce 1989 a stručné nastínění správního soudnictví v Německu, Francii a Anglii.

Tématem druhého celku je Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán správního soudnictví. Autorka práce se zaměřuje na popsání významu precedentu na území kontinentální Evropy. V souvislosti s tím jsou zde uvedeny druhy závaznosti a dva elementy, které zahrnuje rozhodování Nejvyššího správního soudu, a sice jeho retrospektivní a prospektivní judikaturní činnost. Součástí kapitoly je pojednání o sjednocující funkci judikatury Nejvyššího správního soudu.

Obsahem třetí kapitoly je řešení judikaturních konfliktů. Východiskem pro uchopení této problematiky je objasnění pojmu judikaturní konflikt. Při hledání obecných teoretických východisek řešení konfliktů pracuje autorka práce se čtyřmi kategoriemi, a sice s vnějšími spory mezi jednotlivými soudními instancemi soudnictví téhož druhu, vnitřními spory v rámci nejvyšší soudní instance, kompetenčními spory a konečně spory mezi obecnými soudy a Ústavním soudem.

Čtvrtá kapitola, v níž leží těžiště této práce, osvětluje právní zakotvení rozšířeného senátu, popisuje roli předsedy Nejvyššího správního soudu při vydávání

---

<sup>3</sup> MORAVEC, Ondřej. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6, s. 11. ISSN 1802-3843.

rozvrhu práce a kriticky hodnotí postavení předsedy Nejvyššího správního soudu jako „neomezeného“ pána nad personálním obsazováním rozšířeného senátu. Další řádky se věnují střetu rozšířeného senátu s rozhodnutími jiných precedenčních soudů. Klíčové pro tuto kapitolu je vymezení postavení Ústavního soudu ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu. Z mezinárodních institucí lze uvést Evropský soudní dvůr a Evropský soud pro lidská práva. Autorka plynule přechází ke vztahu mezi Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. Závěr této kapitoly popisuje rozlišení meritorního rozhodování rozšířeného senátu ve věci samé versus rozhodování v podobě právní věty vážící „malý“ senát. Dále je zde rozebrána širší řešení rozhodných právních otázek a stabilita a proměny judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

S ohledem na výše uvedený obsah a skutečnost, že fenomén rozšířeného senátu je prozatím odbornou literaturou spíše opomíjen, je cílem této práce vytvoření přehledného materiálu, který umožní pochopit postavení a funkci rozšířeného senátu v systému správního soudnictví a právnímu odborníkovi nabídne komplexní odborný náhled na institut rozšířeného senátu ve světle judikatury, která je hojně v práci používána. Je nepochybné, že praxe rozšířeného senátu přináší celou další řadu otázek a odpovědí, které v práci nejsou v celém svém rozsahu postíženy.

## 2. Správní soudnictví v historické a srovnávací perspektivě

Aktuální úpravu zásad a organizace správního soudnictví v České republice nalezneme v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003. Přestože Nejvyšší správní soud v novodobé historii České republiky vznikl právně i fakticky až účinností tohoto zákona, správní soudnictví má na území České republiky poměrně dlouhodobou tradici a také samotný Nejvyšší správní soud prošel až do současnosti mnohem delším a složitějším vývojem, než jakým se na první pohled může zdát.

### 2.1 Počátky správního soudnictví v období Rakousko-Uherska

Historický vývoj správního soudnictví na našem území můžeme datovat od poloviny 19. století. V tomto období byly české země součástí Rakouského císařství, které mělo formu absolutní monarchie. Změnu přinesl revoluční rok 1948, kdy se naplno projevila nespokojenost lidu s absolutní mocí panovníka. Vlna revolucí se po Evropě nesla v podobném duchu: porazit feudálně absolutistický režim, zlikvidovat výsady šlechty a přeměnit feudální stát ve stát buržoazní.

Omezit moc panovníka bylo možné prostřednictvím moderní ústavy, která by spočívala na principu dělby moci a zaručovala základní občanská práva a svobody. Tak došlo v průběhu let 1848 až 1867 k několika pokusům o přijetí nové ústavy, v rámci kterých se začala formulovat i představa správního soudnictví.

První prvky správního soudnictví můžeme nalézt v návrhu Kroměřížské ústavy<sup>4</sup>, ve kterém bylo požadováno, *aby porušení práva strany u úřadu správního mohlo být odčiněno u řádného soudu.*<sup>5</sup> Kroměřížský návrh ústavy byl předložen na konci roku 1848 a jednalo se o něm ještě na začátku roku 1849, nicméně v březnu tohoto roku byl ústavodárný sněm rozehán, a v důsledku toho padl nejen návrh ústavy, ale i myšlenka poskytnutí ochrany řádným soudem.

---

<sup>4</sup> Kroměřížská ústava (také kroměřížský návrh ústavy) označuje návrh ústavy vypracovaný na ústavodárném kroměřížském sněmu pro Rakouské císařství, který nikdy nevešel v platnost.

<sup>5</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 27. ISBN 978-80-7201-021-2.

Následovala oktrojovaná Březnová ústava<sup>6</sup>, která sice v čl. XII zakotvila, že jurisdikce bude vykonávána samostatně soudy, jejichž moc bude vycházet z říše. Rovněž také uváděla, že soudní řízení a správa jsou od sebe odděleny a ve sporech o příslušnost mezi správními úřady a soudy rozhoduje zákonem stanovený úřad, nicméně o správním soudnictví se ústava nezmiňovala. Z formálního hlediska tato ústava nikdy nenabyla účinnosti a byla zrušena Silvestrovskými patenty ze dne 31. 12. 1851, které jednoznačně znamenaly návrat k absolutismu. Správa zůstala spojená se soudnictvím v prvním stupni (s výjimkou Lombardska – Benátska). Soudy ve vyšších instancích a soudy sborové byly od správy odděleny.<sup>7</sup>

Rok 1867 přinesl zásadní změny nejen pro ústavní vývoj na tehdejším území České republiky, ale i pro celou Rakouskou monarchii. Jako reakce na rakousko-uherské vyrovnání<sup>8</sup> byl vydán soubor ústavních zákonů, který byl nazýván Prosincová ústava. Tvořilo ji 7 zákonů, které obsahovaly vymezení zákonodárné pravomoci Říšské rady, katalog základních práv občana, zřízení říšského soudu, nezávislost soudů, postavení císaře a vyrovnávací zákon. Základní zákon o moci soudcovské č. 144/1867 Ř. z. se stal ústavním základem správního soudnictví, neboť ve svém čl. 15 stanovil, že pokud někdo tvrdí, že byl na svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu, je oprávněn uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním soudním dvorem ve veřejném ústním jednání.<sup>9</sup> Vedle definitivního zakotvení soudního přezkumu rozhodnutí správních úřadů bylo současně Prosincovou ústavou stanoveno, že pokud správní úřad rozhodoval ve věci soukromoprávní, je třeba hledat ochranu v soudnictví civilním. Tímto došlo k vytvoření předpokladů pro zřízení správního soudu, který nemůže projednávat soukromoprávní věci.

Na podzim roku 1875 přijala Říšská rada osnovu zákona, kterou připravoval přednosta ministeria kultu a vyučování Karel Leymayer<sup>10</sup>. S datem 22. 10. 1875 byla tato osnova publikována pod č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudního dvora („říjnový zákon“). Dle § 2 odst. 1 tohoto zákona příslušelo Správnímu soudnímu dvoru:

---

<sup>6</sup> Březnová či Stadionova ústava byla vydána císařem Františkem Josefem I. v Olomouci roku 1849 v Rakouském císařství.

<sup>7</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 27. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>8</sup> Ústavněprávní akt, na základě něhož se v roce 1867 přeměnilo Rakouské císařství v Rakousko-Uhersko, a současně se obnovila suverenita Uherského království.

<sup>9</sup> SLÁDEČEK, Vladimír; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 34. ISBN 978-80-7357-518-2.

<sup>10</sup> Později II. prezident vídeňského správního soudu.

„Nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo“. Zaměříme-li se na institut rozšířeného senátu, zjistíme, že v rámci této zákonné úpravy nebyl rozšířený senát jako sjednotitel právního názoru zakotven. Upraven byl pouze posílený senát sestávající se ze šesti radních a jednoho přisedícího, který rozhodoval o platnosti „nějakého nařízení“.<sup>11</sup> Přestože zákon obsahoval pouze 50 ustanovení, stal se díky své promyšlené a originální koncepci vzorem pro zákony o správním soudnictví v některých německých státech.<sup>12</sup>

Zákon o zřízení správního soudního dvora byl v období mocnářství dvakrát nepodstatně novelizován a k jeho provedení bylo vydáno několik prováděcích předpisů. M. Mazanec hodnotí činnost Správního soudního dvora pozitivně slovy: „*Správnímu soudu se podařilo – a to bylo úkolem, který mu důvodová zpráva kladla zvláště na paměť – vytvořit solidní teorii jednotlivých zákonných institutů veřejné správy i založit stabilní a spravedlivou judikaturu.*“<sup>13</sup>

## 2.2 Správní soudnictví v období první republiky

V okamžiku vzniku samostatného Československa byl zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů („listopadový zákon“), zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, jemuž byla svěřena nejen působnost rakouského správního soudu, ale i působnost rakouského říšského soudu rozhodovat o stížnostech občanů proti porušení politických práv ústavou zaručených.<sup>14</sup> Celkově byla úprava správního soudního dvora z roku 1876 recipována bez větších změn. Výraznou změnou byl pouze fakt, že československá úprava nepřevzala ustanovení, na základě kterých nemohl správní soud přezkoumávat diskreci správních orgánů. Právě diskrece správních orgánů měla na rozhodnutích významný podíl a nemožnost jejího přezkoumání patřila mezi politické nedostatky jinak dokonalého díla. Vyškrtnuto bylo také omezení přezkumu věcí policejních.<sup>15</sup> Rozšíření pravomocí

---

<sup>11</sup> § 13 zákona č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudního dvora.

<sup>12</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 28. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 29.

<sup>14</sup> Blíže TRETENBACH, Ursula. *Die Entwicklung der tschechischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und des tschechisches Verwaltungsprozeßrechts nach 1989*. Aachen: Shaker Verlag, 2006, s. 11-18. ISBN 978-3-8322-5487-2

<sup>15</sup> HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 831. ISBN 80-902752-6-5.

Nejvyššího správního soudu proběhlo také v oblasti věcí disciplinárních a věcí, v nichž rozhodoval správní orgán složený z řádných soudců.<sup>16</sup>

Ústava z roku 1920 obsahovala dvě ustanovení o správním soudnictví, přičemž obě byly umístěny v III. hlavě (o moci vládní a výkonné), nikoli v hlavě III. (o moci soudcovské). V § 86 této Ústavy bylo zakotveno, že: „*V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*“ V § 88 odst. 1 této Ústavy bylo stanoveno, že: „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky*“. Soudní judikatura vykládala obě tato ustanovení jako pouhé ústavní směrnice, které nebyly přímo uplatnitelné bez zákonné konkretizace. Teprve zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních, měl zavést správní soudnictví ve smyslu ustanovení § 86 této Ústavy, nicméně tento zákon nikdy nenabyl účinnosti, a tak se reforma územního uspořádání neuskutečnila.<sup>17</sup> Nadále tedy poskytoval soudní ochranu Nejvyšší správní soud, vedle kterého působily i další „soudy práva veřejného“ jako např. patentní soud, kartelový soud či soud volební.

Závěrem této podkapitoly autorka práce doplňuje, že Ústavou z roku 1920 nebyl zrušen „dualismus“ přezkumu správních rozhodnutí, neboť v § 105 odst. 1 této Ústavy bylo stanoveno, že: „*ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.*“<sup>18</sup>

### **2.3 Novela zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1937**

Vzhledem k tomu, že nebyly vydány prováděcí předpisy k zákonům o správním soudnictví při župních a okresních úřadech, veškerou agendu správního soudnictví musel pojmout Nejvyšší správní soud, který byl po krátké době velmi zatížen. Tuto situaci měla napravit osnova z roku 1924, která se ovšem kvůli názorovým rozporům nedostala do parlamentu.<sup>19</sup> Řešení dané situace měla přinést reforma z roku 1929,

---

<sup>16</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 29. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>17</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 518. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 35. ISBN 978-80-7357-518-2.

<sup>19</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 518. ISBN 978-80-7179-254-3.

nicméně ani ta neprovedla požadované změny. V průběhu projednávání klesl počet nevyřízených stížností, což způsobilo nabytí dojmu, že další činnost Nejvyššího správního soudu se obejde bez průtahů. Tento mylný dojem vydržel pouze do roku 1932, kdy začal počet „nedodělků“ opět stoupat, přičemž v roce 1935 dosáhly nevyřízené věci počtu 17 431.<sup>20</sup>

Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, přinesl řadu změn.<sup>21</sup> Došlo ke zmírnění podmínky soudcovského původu. Postačilo tedy, aby dvě pětiny soudců měly způsobilost k soudcovskému úřadu. Tento zákon zavedl institut pomocných referentů, který nahradil postavení dřívějších sekretářů. V mnohých věcech začaly rozhodovat senáty tříčlenné, přičemž do této doby rozhodovaly senáty pětičlenné. Zásadní změnou však bylo zavedení institutu závazných právních zásad, o nichž se za zákonem stanovených podmínek usnášely rozšířené devítičlenné senáty.<sup>22</sup> K tomuto kroku vedl zákonodárce patrně fakt, že právní názory Nejvyššího správního soudu byly pro správu závazné jen v té konkrétní věci, kterou se soud zabýval. Nejvyšší správní soud řešil stále dokola opakující se stížnosti. Institut závazných právních zásad zaváděl do systému rozhodování soudu rozšířený senát, který měl funkci sjednotitele právního názoru na sporné otázky v oblasti správního rozhodování.

Při projednávání institutu závazných právních zásad byla zvažována jeho prospěšnost. Poslanec A. Meissner, který byl zpravodajem pro tuto novelu, uvedl ve zprávě ústavně-právního výboru obavu ze zneužití institutu závazných právních zásad. Na jednu stranu sice A. Meissner přiznal, že ani Nejvyšší správní soud není neomylný a může vyložit zákon způsobem, který bude odporovat jasnému znění zákona, ovšem rovněž dodal, že: „...*chceme-li býti spravedliví, musíme doznati, že nejvyšší správní soud díky vědeckosti své práce snažil se báti objektivní, že vcelku jeho praxe vyznačuje se vědeckostí, věcností a objektivitou a že bychom si jen přáli, aby na této cestě pokračoval a ji neopouštěl. Ale máme a také musíme pohlížejíce do budoucnosti míti jistotu, že i v budoucnu bude tato (vědecká, věcná a objektivní) judikatura zachována. Musíme tuto otázku úzkostlivě si klásti, zejména když podáváme plenu této sněmovny osnovu, která zavádí novum, jež se na první pohled zdá méně závažným, ale s hlediska zásadního je opravdu dalekosáhlým, když zavádí podle vládního návrhu závaznost*

---

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 517.

<sup>21</sup> Znění tohoto zákona je dostupné na: [http://www.nssoud.cz/historie/164\\_1937.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/164_1937.pdf)

<sup>22</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 32. ISBN 978-80-7201-021-2.

*právních zásad vyslovených rozšířeným senátem, tj. devítičlenným senátem nns-u, závaznost nejen pro správní úřady, nýbrž i pro všechny senáty nss-u. Kde zákon poskytuje záruku, že této instituce nebude zneužito? Vždyť byly vyslovovány obavy, zdali prohlášení závaznosti právních zásad rozšířeného senátu neznámá pravomoc tvořiti právní předpisy nejen ve smyslu zákonodárcových výtvorů, nýbrž i mimo nebo dokonce proti nim?*<sup>23</sup>

Dále A. Meissner označil toto ustanovení za projev slabosti zákonodárných sborů a do jisté míry i vlády. Obával se nárůstu soudcovské moci na úkor moci zákonodárné. Za kardinální problém považoval přesunutí rozhodování o zásadních otázkách, jako byla například daňová politika, na soudce, kteří nevzešli z voleb, tudíž nenesou polickou zodpovědnost za výsledek.

Proti skeptickému pohledu A. Meissnera se ohradili poslanci J. Mareš a L. Rašín, kteří oba hájili názor, že rozšířený senát nekonkuruje Národnímu shromáždění a nenarušuje rovnováhu mocí ve státě. Rozšířený senát nepodával autentický výklad, který patří do kompetencí Národního shromáždění. Důkazem tohoto tvrzení pro ně byl fakt, že daný judikát může být nahrazen judikátem jiným. Našli se však další oponenti tohoto názoru. Poslanci F. M. Luschka a O. Klapka byli přesvědčeni, že činnost rozšířeného senátu se bude shodovat s autentickou interpretací Národního shromáždění, a že institut závazných stanovisek vnese do správního soudnictví nový prvek tvorby generální normotvorby.<sup>24</sup> Obecně však byl institut závazných právních zásad v rozpravě v poslanecké sněmovně vnímán pozitivně, a tak byl tento institut přijat, nicméně byl doplněn o několik změn. Například ustanovení § 13 tohoto zákona bylo rozšířeno o povinnost zveřejnit rozhodnutí rozšířeného senátu 15. dne od jeho vyhlášení v úředních novinách. Tuto změnu navrhl slovenský poslanec A. Petrášek s odůvodněním: „*Lebo ved' je to až smiešne, že v tých samých veciach napriek už vynesnému nálezu najvyššieho súdu každý jednotlivec sa má znova obracať na nss.*“<sup>25</sup> Právní zásady byly publikovány v Úředním listě a byly závazné i pro správní úřady.

---

<sup>23</sup> RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud : komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha: Nákladem Československého Kompassu, 1937, s. 63-64.

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 104.

<sup>25</sup> RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud : komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha: Nákladem Československého Kompassu, 1937, s. 90.



Zda-li přinesla novela zákona o Nejvyšším správním soudu skutečně účinnou pomoc od přetíženosti soudu, je těžké zhodnotit. K podstatnému snížení počtu neskončených věcí došlo až po odtržení části území po uzavření Mnichovské dohody dne 29. 9. 1938, jak ukazují tehdejší statistiky. Válečné období přineslo celkový útlum činnosti Nejvyššího správního soudu, a to i co do počtu napadených věcí, který byl ke konci války poprvé po letech převyšěn počtem věcí vyřizovaných.<sup>26</sup> Jako pozitivní vnímá autorka skutečnost, že zavedením institutu závazných právních zásad nedošlo k narušení rovnováhy mezi základními třemi prvky moci ve státě a že tento institut začal postupně zkvalitňovat a sjednocovat rozhodování Nejvyššího správního soudu.

## 2.4 Správní soudnictví v období nesvobody

Působnost Nejvyššího správního soudu nezanikla ani v období protektorátu Čechy a Morava, ani v prvních poválečných letech. V rámci diskuze o nové ústavě se hovořilo o různých způsobech rozšíření správního soudnictví, např. zřízením zemských správních soudů se širokými působnostmi.<sup>27</sup> Ústava z roku 1948 stanovila v čl. 137 vedle nejvyššího soudu a nejvyššího vojenského soudu také správní soud pro celé území Československé republiky. Se správním soudem počítal také zák. č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, nicméně nikdy nebyly vydány právní předpisy, které by byly nezbytné pro tyto změny. Role Nejvyššího správního soudu postupně slábla, až soud fakticky po svém přesídlení do Bratislavy (zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu) přestal fungovat úplně.

Po stránce právní zanikl Nejvyšší správní soud na základě ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, a zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

Funkce správního soudnictví měla být nahrazena tzv. všeobecným dozorem prokuratury.<sup>28</sup> Zachován zůstal přezkum v některých věcech sociálního a nemocenského pojištění, který byl ovšem prováděn civilními osudy podle zákona č. 142/1950 Sb., o konání v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok), což způsobilo

---

<sup>26</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 33. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>27</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 518. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>28</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 36. ISBN 978-80-7357-518-2.

vymizení obecné představy, že jde o veřejnoprávní soudnictví. Postupem času začalo být pojišťovací soudnictví zařazováno mezi soudnictví ve věcech civilních.<sup>29</sup>

V rámci dozoru prokuratury měl generální prokurátor a jeho orgány za úkol upozorňovat úřady, národní výbory, instituce a orgány na zjištěné nedostatky a dávat podněty k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporují právním předpisům. Proti takovému rozhodnutí či opatření mohl generální prokurátor podat protest, jemuž buď vyhověl orgán, u něhož byl protest podán nebo o něm rozhodl orgán nadřízený. S konečnou platností rozhodovala o protestu vláda. Zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře, rozšířil oprávnění prokurátora o právo provádět prověrky dodržování zákonů. Nový zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře a zákon 71/1967 Sb., správní řád, odlišily protesty správní a mimoprávní.

Protesty správní byly podávány ve věcech rozhodovaných podle správního řádu a k jejich vyřízení docházelo u ministerstev či jiných správních úřadů.

Protesty mimoprávní podané proti normativním správním aktům mohla v poslední instanci rozhodnout vláda.<sup>30</sup> M. Mazanec hodnotí činnost prokuratury jako zcela nedostatečnou náhradu bývalého správního soudnictví, byť kladně posuzuje rychlost a odbornou úroveň, s jakou byly vyřizovány podněty občanů. Prokuratuře také přiznává významnou úlohu při ochraně veřejného zájmu. Za světlý okamžik můžeme označit 60. léta 20. století, kdy dorůstající generace specialistů všeobecného dozoru jednoznačně podpořila myšlenky o znovuzavedení správního soudnictví. Nicméně okupace a následná normalizace definitivně zdeformovaly naději dostatečné ochrany individuálních veřejných práv. Jak dokládá historicko-právní literatura, v určitých politicky citlivých oblastech bylo téměř nemožné dosáhnout nápravy.

V ústavě ČSSR nenalezneme žádnou zmínku o správním soudnictví. Změna přišla až s přijetím zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“), kvůli němuž byl na základě tzv. opravného prostředku k civilnímu soudu umožněn soudní přezkum některých dalších rozhodnutí správních orgánů.

Správní řád z roku 1967 potvrdil toto subjektivní veřejné právo ve svém ustanovení § 70 slovy: „Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů.“ K mírnému nárůstu případů, ve kterých se mohl člověk obrátit s opravným prostředkem na civilní soud, došlo v průběhu 80. let.

---

<sup>29</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 35. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>30</sup> Tamtéž s. 36.

20. století. Nicméně skutečná změna nastala až v roce 1989, kdy se začalo intenzivně hovořit o potřebě obnovení „řádné“ soudní kontroly správy.

## 2.5 Znovuzrození správního soudnictví po roce 1989

Snahy o novelizaci soudní kontroly se promítly do ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“).<sup>31</sup>

Soudní kontrola veřejné správy na ústavní úrovni byla zakotvena v čl. 36 odst. 2 Listiny, který stanovil, že každý: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Od tohoto okamžiku bylo právo na soudní ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci zaručeno jakožto právo základní, a to použitím tzv. generální klauzule<sup>32</sup>.

Dalším krokem k obnově správního soudnictví byl zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

Tímto zákonem byla do občanského soudního řádu vložena nová část pátá. Novelou občanského soudního řádu byla upravena procesní stránka správního soudnictví. Zprvu příslušel výkon správního soudnictví okresním, krajským a nejvyšším soudům federace a republik. V okamžiku zániku federace přešla věcná příslušnost Nejvyššího soudu na Vrchní soud v Praze a posléze na Vrchní soud v Olomouci. Do pravomoci správního soudnictví patřilo rozhodování o žalobách proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu nebo o opravném prostředku proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu.<sup>33</sup>

Civilní soudy krajské, vrchní i okresní, které vykonávaly správní soudnictví místo soudů speciálních, rozhodovaly v jediném stupni. Neexistence možnosti odvolat se proti rozhodnutím těchto soudů vedla k tomu, že byl za odvolací orgán mylně považován Ústavní soud. Tato situace byla Ústavním soudem opakovaně kritizována, kdy upozorňoval na to, že funkci odvolacího soudu stejně jako funkci sjednotitele

---

<sup>31</sup> Srov. TRETENBACH, Ursula. *Die Entwicklung der tschechischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und des tschechisches Verwaltungsprozeßrechts nach 1989*. Aachen: Shaker Verlag, 2006, s. 29-34. ISBN 978-3-8322-5487-2

<sup>32</sup> Právo náleží vždy, není-li zákonem výslovně vyloučeno.

<sup>33</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 37-38. ISBN 978-80-7357-518-2.

judikatury by měl plnit Nejvyšší správní soud. Podle čl. 91 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), byl Nejvyšší správní soud součástí soustavy soudů, nicméně jeho zřízení bylo neustále odkládáno.<sup>34</sup>

Již v roce 1993 byla ustanovena komise, která vytvořila návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu, který však zůstal na Ministerstvu spravedlnosti. Dalším pokusem byl věcný záměr zákona o Nejvyšším správním soudu, který vláda projednala a schválila v únoru 1998. Příslušný návrh zákona byl hotov v červenci 1998, ovšem ani ten nebyl dále projednáván, patrně z důvodu změny vlády. Nová vláda následně shromažďovala podkladové materiály a zvažovala v zásadě tři modely nového uspořádání správního soudnictví.

Šlo o varianty:

- 1) obecné soudy a Nejvyšší soud, nebo
- 2) obecné soudy a Nejvyšší správní soud, nebo
- 3) speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud.

Zvítězila varianta obecné soudy a Nejvyšší správní soud.<sup>35</sup>

Přípravu vládního návrhu urychlil náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, ze dne 27. 6. 2001, který zrušil celou část pátou o. s. ř. ke dni 31. 12. 2002. Mezi hlavní důvody Ústavní soud zařadil nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, tj. nedostatek tzv. plné jurisdikce při přezkumu správního rozhodnutí. Jednalo se o absenci možnosti komplexně posuzovat skutkový a právní stav věci, včetně možnosti provádět dokazování.<sup>36</sup> Podle tehdy platné úpravy bylo možno přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí s pouze výjimečnou možností dokazování.

V § 250i odst. 1 o. s. ř. bylo stanoveno: „*Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí, je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádí.*“ Mimo jiné Ústavní soud upozornil na to, že některé aktivity veřejné správy stejně jako její případná nečinnost, nejsou pod

---

<sup>34</sup> Srov. GROSPIC, Jiří. Judikatur des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik. In PITSCHAS, Rainer. *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Berlin: Dunker und Humblot. 1997, s. 252-254. ISBN 3-428-09765-3.

<sup>35</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 38-39. ISBN 978-80-7357-518-2.

<sup>36</sup> Tamtéž, s. 39.

kontrolou soudní moci vůbec. Současně Ústavní soud poznamenal, že řada ustanovení zrušené páté části občanského soudního řádu nejsou neústavní, a mohou být tedy v té či oné podobě přítomny i v úpravě nové. Rovněž Ústavní soud přiznal, že si je vědom legislativní obtížnosti řešení popsanych úředních deficitů, současně s tím připomenul, že na neústavnost dosavadního legislativního řešení dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, a proto se po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru moci zákonodárné a výkonné učinil, rozhodl k takto zásadnímu kroku.<sup>37</sup>

Nová úprava provedená zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní vyhověla požadavkům tzv. plné jurisdikce správního soudu. Soudní řád správní výslovně upravil dokazování v § 52 a § 77 s.ř.s. a zavázal správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, aby důkazy provedené soudem zahrnul v dalším řízení mezi podklady pro nové rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s.ř.s.). Nemělo by zůstat opomenuto ani významné rozšíření pravomoci správních soudů, zejména věci nečinnosti a jiných zásahů veřejné správy, včetně záležitostí, o kterých dříve rozhodovaly soudy civilní (věci volební). Došlo tedy k návratu k prvorepublikovému (potažmo starorakouskému) diferencovanému způsobu soudního přezkumu.

Ochranu proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromého práva poskytují soudy civilní a správním orgánům byl ponechán přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného práva. Zcela nové znění zrušené části páté občanského soudního řádu přinesl zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.

Závěrem této kapitoly lze dodat, že soudní řád správní, v podobě v jaké byl v roce 2002 přijat, neodpovídal návrhu, který na podzim 2001 předložila vláda Poslanecké sněmovně. Z návrhu byl vypuštěn celý díl nadepsaný „Řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení“ (§ 96 až 104 s.ř.s.).

Tuto změnu navrhl poslanec Z. Koudelka s odůvodněním, že Ústavní soud zatím rozhodoval jen o několika málo návrzích na zrušení podzákonných právních předpisů, takže jej tato agenda moc nezatěžuje, a z tohoto důvodu shledává Z. Koudelka účelné, aby byla tato pravomoc ponechána Ústavnímu soudu.<sup>38</sup> Ovšem tento argument nebyl

---

<sup>37</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o, 2004, s. 22. ISBN 80-86432-90-4.

<sup>38</sup> MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 10. ISSN 1211-0825.

jediný, který k dané problematice Z. Koudelka uvedl. Vyjádřil se také k rozdílnosti judikatury, která zpravidla nastane, když obdobné věci rozhodují dva různé soudy v rozdílném osobním složení. Kriticky hodnotil i to, že Ústavní soud ruší podzákonné předpisy v plénu, což zajišťuje větší jednotnost judikatury, zatímco Nejvyšší správní soud tak měl činit v senátech a to v rámci různých kolegií.<sup>39</sup>

Dnes je v čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy zakotveno, že zákon může stanovit, že na místo Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. V. Mikule k tomuto dodává, že byla změnou vládního návrhu promarněna příležitost učinit další krok na cestě k demokratickému právnímu státu. Problematika podzákonných právních předpisů a celkové zkoumání jejich souladu s obyčejnými zákony je přeci jen svojí povahou podstatně bližší soudu správnímu než soudu ústavnímu.

## 2.6 Správní soudnictví v jiných státech Evropy

Ve všech moderních demokratických státech dochází k realizaci soudní kontroly správy. Zatímco ve střední Evropě se zrodilo správní soudnictví teprve v druhé polovině 19. století, v Anglii lze jeho počátky spatřovat již ve 13. století.

Historické události nepochybně ovlivnily podmínky, za nichž se postupně správní soudnictví v okolních státech formovalo. Autorka práce se bude blíže věnovat především třem základním modelům správního soudnictví, které zmiňuje i odborná literatura. Jedná se o německý model, na který bude kladen největší důraz a dále o model anglický a francouzský.

**V Německu** sahají počátky správního soudnictví až do období Svaté říše římské národa německého. V 15. století byla nejvýše postaveným soudním správním orgánem Císařská dvorní rada ve Vídni a Říšský komorní soud sídlící ve Wetzlaru. Dvorní rada a Komorní soud rozhodovaly o sporných věcech, které bychom dnes mohli označit za veřejnoprávní, přičemž si je nutné mít na paměti, že až do 19. století nebyla hranice mezi veřejným a soukromým právem tak ostře vykreslena.<sup>40</sup> Odborná německá

<sup>39</sup> HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 81. ISBN 80-210-3318-5.

<sup>40</sup> WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 3. Auflage. München : C. H. Beck oHG, 2011, s. 17-18. ISBN 978-3-406-60603-8.

literatura k tehdejšímu výkonu správního soudnictví uvádí, že bylo na konci 18. století na dobré úrovni.

Zatímco ve Francii vrcholila Velká Francouzská revoluce, právník G. H. von Berg zhodnotil, že: „*U říšských soudů najde německý občan pomoc proti despotismu, protiprávním rozsudkům, odepření nebo zdržení spravedlnosti, nespravedlivým zákonům, protiústavním omezením své svobody, jako proti každému zneužití veřejné moci.*“<sup>41</sup> Není divu, že při zániku Svaté říše římské národa německého v roce 1806 byla ztráta říšského soudního systému v obzvlášť velké míře politováníhodná. Ochrana v soudního správního práva byla následně až do 20. století poskytována skrze správní úřady a jednotlivé soudy zemí.

V 19. století byly vedeny spory o pojetí správního soudu. V rámci tzv. Frankfurtské ústavy z roku 1849 se objevila myšlenka zrušení správního soudnictví. Místo správních soudů měly ve všech případech porušení práva rozhodovat řádné soudy. Tento požadavek se však v praxi neprosadil, a tak se správní soudnictví dále rozvíjelo nejednotně. Správní soudnictví většinou vykonávaly v nižších stupních správní úřady nebo kolegiální orgány při nich vytvořené. Soud v technickém smyslu vykonával správní soudnictví až v nejvyšším stupni.

V poslední třetině 19. století lze za nejvyspělejší úpravu správního soudnictví označit úpravu württemberskou, saskou a do jisté míry také bavorskou.<sup>42</sup>

Na základě těchto vyspělých úprav lze správní soudnictví Německa rozdělit na dva hlavní směry: pruský (severoněmecký) typ správního soudnictví a jihoněmecký (württemberský či saský) typ správního soudnictví.<sup>43</sup>

Pruská úprava byla zajímavá tím, že se na správě a správním soudnictví účastnili částečně sami občané. Tedy sporné záležitosti rozhodovaly v prvním stupni na základě podaných žalob krajské výbory složené ze státního úředníka a šest členů volených krajským shromážděním.

Správním soudem druhého stupně byly okresní výbory složené ze státního úředníka a 6 členů, z nichž dva byli úředníky, a čtyři volil okresní výbor.

---

<sup>41</sup> WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 3. Auflage. München : C. H. Beck oHG, 2011, s. 18. ISBN 978-3-406-60603-8.

<sup>42</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o, 2004, s. 12. ISBN 80-86432-90-4

<sup>43</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 25-26, ISBN 978-80-7201-021-2.

Ve třetím stupni pak rozhodoval vrchní správní soud, v němž působili pouze nezávislí soudci z povolání.

Můžeme podotknout, že krajské a okresní výbory současně plnily i funkce komunální správy, např. rozhodovaly ve správních věcech nesporných.

Pruský typ správního soudnictví byl také založen na myšlence, že hlavním úkolem správních soudů je řádný chod správy, proto by soudy měly posuzovat nejen zákonnost, ale i účelnost správního rozhodnutí.<sup>44</sup>

Jihoněmecký typ správního soudnictví se neomezoval pouze posuzování právních otázek. Rozhodnutí správního úřadu mohlo být i revidováno. Významné bylo i rozhodování některých sporů v plné jurisdikci. Tento typ správního soudnictví se stal vzorem pro vznik správního soudnictví rakouského.<sup>45</sup>

Výmarská ústava z roku 1919 založila právo na soudní přezkum správního aktu jako ochrany subjektivního práva. Po nástupu A. Hitlera ztratilo správní soudnictví do značné míry svůj význam. Formálně sice správní soudnictví zrušeno nebylo, ale ve skutečnosti byla omezena jeho působnost a stížnost ke správnímu soudu byla nahrazena instanční stížností k nadřízeným úřadům s výjimkou případů, kdy nadřízený úřad výjimečně a výslovně stížnost ke správnímu soudu připustil.<sup>46</sup>

Po pádu nacistického režimu došlo postupně k obnovení správního soudnictví v jednotlivých zemích a v roce 1960 bylo jednotně upraveno spolkovým zákonem, který platí v novelizovaném znění do dnes.<sup>47</sup>

Pravomoc správních soudů opírá o generální klauzuli, která stanovuje, že správní soudy rozhodují o všech veřejnoprávních sporech, které nejsou ústavněprávní povahy.

Dle § 1 VwGO vykonávají správní soudnictví nezávislé soudy, které jsou odděleny od správních orgánů.<sup>48</sup> Ve správním soudnictví jednají a rozhodují správní soudy, vrchní správní soudy a Spolkový správní soud. V rámci této třístupňové soustavy stojí nejnižší správní soudy.

---

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 25.

<sup>45</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>46</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 515. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>47</sup> Tento zákon je označen jako *Verwaltungsgerichtsordnung* (zkratka VwGO) je dostupný na: <http://www.gesetze-im-internet.de>.

<sup>48</sup> Srov. čl. 97 odst. 1 základního zákona: „*Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.*“



Prvoinstanční správní soudy mají nejširší věcnou příslušnost. Rozhodují o všech věcech náležejících do pravomoci správních tribunálů, pokud není výslovně stanovena příslušnost jiného tribunálu. Při správních soudech jsou tvořeny pětičlenné komory, které se skládají ze tří soudců z povolání a ze dvou přísedících.<sup>49</sup> Přísedící vykonávají svoji funkci jako funkci čestnou.

Jako soudy druhé instance působí vrchní správní soudy. Jejich hlavní činností je rozhodování o opravných prostředcích, které jsou podány proti rozhodnutím správních soudů. Rozhodující orgán u vrchního správního soudu se nazývá senát. Tyto senáty jsou složeny ze tří soudců z povolání. Ovšem zákonná úprava na úrovni zemí může upravit, že bude senát rozhodovat ve složení 5 soudců. Z těchto pěti soudců mohou být dva přísedící.<sup>50</sup>

Vrcholným soudem v oblasti správního soudnictví je Spolkový správní soud. Rozhoduje o opravných prostředcích (revizích) podaných proti rozsudkům vrchních správních soudů. Existují však zvláštní případy, kdy rozhoduje Spolkový správní soud jako soud první instance. Příkladem jsou spory mezi jednotlivými zeměmi. U Spolkového správního soudu vyvíjejí soudci svoji činnost v pětičlenných senátech. Při rozhodování bez ústního jednání rozhodují ve složení tří soudců z povolání. Sídlem Spolkového správního soudu je Leipzig.<sup>51</sup>

V Německu působí také specializované správní soudy věnující se daňové problematice. Soustavu těchto finančních soudů tvoří prvoinstanční finanční soudy a Spolkový finanční soud. Finanční soudy rozhodují v pětičlenných senátech složených ze tří soudců z povolání a dvou přísedících, tzv. finančních soudců, kteří vykonávají soudcovskou funkci vedle svého zaměstnání. Role Spolkového finančního soudu spočívá v pozici první i konečné instance ve věcech určených zákonem. Dále pak funguje jako soud druhoinstanční, který rozhoduje o revizích proti rozsudkům finančních soudů.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Tzv. *ehrenamtlichen Richtern*. In HORÁLKOVÁ, Milena. *Německo-český právní slovník*. Voznice: Leda spol., 2010, s. 351. ISBN 978-80-7335-250-9

<sup>50</sup> WIENBRACKE, Mike. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg : C. F. Müller, 2009, s. 5. ISBN 978-3-8114-7045-3

<sup>51</sup> BÜCHNER, Hans; SCHLOTTERBECK, Karlheinz. *Verwaltungsprozessrecht*. 6. Auflage. Stuttgart : Kohlhammer, 2001, s. 6-7. ISBN 978-3-17-016759-6

<sup>52</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o, 2004, s. 13. ISBN 80-86432-90-4.

Vedle finančních soudů působí v Německu *sociální* soudy, které řeší spory spadající do oblasti sociálního pojištění, pojištění pro případ nezaměstnanosti a zaopatření válečných obětí.

Prvoinstanční soudy se nazývají sociální soudy, v rámci kterých působí komory složené ze soudce z povolání a dvou přísedících, tzv. sociálních soudců.

Jako druhoinstanční působí zemské sociální soudy, které rozhodují v pětičlenných senátech složených ze tří soudců z povolání a ze dvou zemských sociálních soudců. Poslední, třetí revizní, instancí je Spolkový sociální soud. Zákon taxativně vymezuje, v jakých působí Spolkový sociální soud jako soud první a zároveň poslední instance. Složený jeho senátů je obdobné jako u zemských sociálních soudů.<sup>53</sup>

V Německu stejně jako v České republice platí stejná zásada, že ten, jehož subjektivní práva byla porušena, může podat žalobu na zrušení individuálního správního aktu, pokud předtím vyčerpá opravné prostředky v rámci správy.

Navíc lze správnímu soudu lze i navrhnout přezkoumání platnosti právního předpisu za podmínky, že navrhovatel z tohoto předpisu nebo v případě jeho uplatnění vznikla nebo patrně vznikne újma.

**Ve Francii** byly základy správního soudnictví položeny již za vlády N. Bonaparta na přelomu 18. a 19. století. Na základě dekretu ze dne 22. 7. 1806 bylo upraveno vyřizování sporných záležitostí (*les affaires contentieuses*) Státní radou (*Conseil d'État*).

Judikatura Státní rady měla velký význam pro další vývoj francouzského správního soudnictví.<sup>54</sup>

Francouzské správní soudnictví je vykonáváno uvnitř správy. Správní orgány byly složené ze jmenovaných úředníků, kterým byla však *de facto* zajištěna soudcovská nezávislost. Důvod této odlišnosti pochází z doby Francouzské revoluce, kdy byly soudy ovládány úzkou skupinou lidí, která byla v daný okamžik u moci. Preventivně tak bylo zamezeno zásahům těchto mocenských skupin do výkonu správy.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>54</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 513. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 513.

Dnes správní soudnictví vykonávají správní soudy (*tribunaux administratifs*), každý s působností pro několik departementů, odvolací správní dvory (*Cours administratives d'appel*), jichž je v celé Francii celkem pět, a Státní rada.

Mezi působností správních soudů patří nejen působnost jurisdikční, ale také působnost konzultativní. Působnost konzultativní se výrazněji projevuje u Státní rady, a to především tím, že podává vládě stanoviska k návrhům právních předpisů, které vláda připravuje a dále podává návrhy a podněty ke zdokonalení právního řádu i činnosti správy.

**V Anglii** se počátek správního soudnictví datuje od roku 1215, kdy byla vydána Velká listina práv a svobod, nicméně k dnešní podobě správního soudnictví Velké Británie do značné míry přispěly reformy 20. století. Článek 39 Velké listiny práv a svobod stanovil: „*Necht' žádný svobodný člověk není zatčen či uvězněn, nebo vypuzen z držby, nebo prohlášen za psance, nebo poslán do vyhnanství, nebo nějakým způsobem ničen nebo námi stíhán nebo obesílán, leda po zákonném soudu osob sobě rovných nebo podle zákona země.*“

K zásahům veřejné moci do subjektivních práv svobodných lidí mohlo dojít pouze v mezích platného práva a na základě soudního rozhodnutí. Soudce se stal vykonavatelem veřejné správy tím, že vydával správní akty. Správní úřady v podobě, jak je chápeme dnes, ještě neexistovaly.<sup>56</sup>

Podmínky pro vytvoření specializovaných správních orgánů byly vytvořeny až počátkem 19. století. Orgány však nebyly nadány pravomocí rozhodovat o právech osob, což se změnilo až počátkem 20. století. Správní úřady získaly pravomoc rozhodovat o veřejných subjektivních právech, ovšem nikdy nebylo zpochybněno, že každý individuální správní akt je napadnutelný před obecným soudem, který jej může zrušit.<sup>57</sup>

V anglickém systému právní kontroly veřejné správy zaujímá hlavní místo právní kontrola obecných soudů (*Ordinary Courts Of Law*). Každý se může obrátit na soud s cílem získat rozhodnutí, kterým bude příslušnému správnímu orgánu uloženo něco vykonat, něčeho se zdržet apod.

---

<sup>56</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 23. ISBN 978-80-7201-021-2.

<sup>57</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 23-24. ISBN 978-80-7201-021-2.

Tento způsob je však finančně i časově náročný, proto došlo postupně k vytvoření tzv. administrativních tribunálů. Tento pojem označuje různé orgány s rozhodovací pravomocí (zvláštní soudy, kolegia, komise aj.).

Orgány jsou nezávislé na obecných soudech i veřejné správě a jejich hlavním úkolem je kontrola veřejné správy prostřednictvím přezkoumávání a projednávání odvolání proti rozhodnutí či opatření veřejné správy. Kvůli vzrůstajícímu počtu orgánů byla vytvořena obecná zákonná úprava a zřízena zvláštní rada *Council On Tribunals*.<sup>58</sup>

I z rozhodnutí tribunálu se lze dovolat řádného soudu. Soudní kontroly jejich rozhodnutí lze dosáhnout zejména v případech určitého druhu právního omylu či při překročení pravomoci administrativního tribunálu.<sup>59</sup>

### **3. Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán správního soudnictví**

Nejvyšší správní soud je na základě čl. 91 Ústavy již od 1. 1. 1993 součástí soustavy soudů ČR.<sup>60</sup> Úprava organizace a činnosti Nejvyššího správního soudu vychází ze soudního řádu správního, kterým byl s účinností od 1. 1. 2003 Nejvyšší správní soud zřízen. V § 12 odst. 1 s.ř.s je Nejvyšší správní soud charakterizován jako „*vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví*“. Dominantní postavení Nejvyššího správního soudu v oblasti správního soudnictví deklaruje čl. 92 Ústavy, kde je stanoveno, že: „*Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.*“ Nejvyšší správní soud sídlí v Brně, přestože vládní návrh počítal s Prahou.<sup>61</sup>

Hlavním posláním Nejvyššího správního soudu je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování, a to jak v rámci rozhodovací činnosti krajských soudů ve věcech správního soudnictví, tak v rámci rozhodování správních orgánů. Zákonnost a jednotu

---

<sup>58</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 516-517. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>59</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 517. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>60</sup> Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení. (čl. 91 Ústavy).

<sup>61</sup> Určení sídla Nejvyššího správního soudu mělo své logické opodstatnění. Umístění sídla Nejvyššího správního soudu by opět posílilo „pragocentrismus“. Volba Brna nepochybně pozitivně ovlivnila i personální složení Nejvyššího správního soud., přičemž dostali „šanci“ i ti soudci, kteří nepůsobili na území hlavního města Prahy.

zajišťuje Nejvyšší správní soud vydáváním stanovisek, zásadních usnesení a rozhodováním o kasačních stížnostech.

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve věcech ochrany proti nezákonným rozhodnutím správního orgánu. Tato ochrana je dále doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zásahy správního orgánu.<sup>62</sup>

Nejvyšší správní soud dále rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí pro rozpor se zákonem stejně jako o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda. Na základě soudního řádu správního má Nejvyšší správní soud také pravomoc rozhodovat ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti.

Nejvyšší správní soud je rovněž kompetentní k rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy a současně je kárným soudem pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů.

Zajišťováním jednoty a zákonnosti rozhodování soudů a správních orgánů se bude autorka práce podrobněji zabývat v podkapitole s názvem „Sjednocující funkce judikatury Nejvyššího správního soudu“. V následujícím textu je tak krátce shrnuto vnitřním uspořádáním Nejvyššího správního soudu a personální obsazení.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu a místopředsedy soudu, jejichž funkční období je 10 let a do funkce jsou jmenováni prezidentem republiky; dále z předsedů kolegií, kteří kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost kolegia; předsedů senátů, jejichž činnost spočívá v rozhodování a organizace činnosti senátů a dalších soudců. Každý ze soudců Nejvyššího správního soudu má zákonné právo na to, aby měl k dispozici alespoň jednoho asistenta.

Funkce asistenta je spojena s osobou soudce. Na návrh soudce je asistent jmenován i odvoláván z funkce. Zanikne-li funkce příslušnému soudci, ruší se funkce i asistentovi.

Podle hlavních úseků své činnosti se soudci Nejvyššího správního soudu zařazují do kolegií, o jejichž počtu rozhoduje plénum Nejvyššího správního soudu na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>62</sup> Blíže k německé úpravě této oblasti PERNTHALER, Peter (ed.). *Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1993, s. 161-168. ISBN 3-7003-1011-0.

U Nejvyššího správního soudu bylo na základě usnesení pléna ze dne 29. 4. 2004 zřízeno Finančně-správní kolegium a Sociálně-správní kolegium. Kolegia se dále člení na jednotlivá soudní oddělení, přičemž Sociálně-správní kolegium zahrnuje tři oddělení a Finančně-správní kolegium se skládá ze šesti soudních oddělení. Soudní oddělení je vždy tvořeno senátem, soudní kanceláří a asistenty soudců.

Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech. Z hlediska počtu soudců můžeme senáty rozlišit na senáty tříčlenné a sedmičlenné, dále na rozšířený sedmičlenný senát a rozšířený devítičlenný senát.

Tříčlenné senáty rozhodují o kasačních stížnostech, ovšem s výjimkou kasačních stížností ve věcech místního a krajského referenda, o kterých rozhoduje dle § 16 odst. 3 písm. a) s.ř.s. sedmičlenný senát. Tříčlenné senáty dále rozhodují o místní příslušnosti, delegaci a podjatosti.

Od 1. 1. 2006 byly zavedeny pětičlenné senáty, a to novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Účelem této novely bylo rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech azylu, později pojmenované jako stížnosti mezinárodní ochrany.<sup>63</sup>

Vzhledem k naplnění svého účelu byly pětičlenné senáty opět zrušeny novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony a s účinností od 1. 1. 2012 rozhoduje o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany opět tříčlenný senát.

Sedmičlenný senát rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách.

Skládá z předsedy a šesti soudců a rozhoduje v okamžiku, kdy mu tříčlenný senát postoupí věc z důvodu, že při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu.

Devítičlenný senát se skládá z předsedy a osmi soudců a rozhoduje ve věcech mu postoupených sedmičlenným senátem podle § 17 a 18 s.ř.s. Problematice

---

<sup>63</sup> Vládní návrh zákona č. 350/2005: Důvodová zpráva [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 882, 2005, s. 26 [cit. 25. 2. 2012]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=13661>:

rozšířeného senátu a jeho postavení v systému správního soudnictví bude věnována celá pátá kapitola této práce, proto není podrobně rozebrána v obecné charakteristice Nejvyššího správního soudu jako vrcholného orgánu správního soudnictví.

Pro úplnost je nutné doplnit základní informace o plénu, které se skládá ze všech soudců Nejvyššího správního soudu a může se usnášet za přítomnosti nejméně dvou třetin svých členů.

Plénum svolává předseda Nejvyššího správního soudu a zároveň určuje program pléna a řídí jeho zasedání. Předseda Nejvyššího správního soudu je povinen svolat plénum do jednoho měsíce, požádá-li o to nejméně jedna třetina všech soudců Nejvyššího správního soudu. Podle návrhu toho, kdo o svolání požádal, určí předseda Nejvyššího správního program pléna.

Zasedání pléna jsou neveřejná. Zasedání pléna se může zúčastnit ministr spravedlnosti a předseda Nejvyššího soudu, popřípadě je možné přizvat na zasedání pléna i další osoby. Fakticky plénum jedná obvykle jedenkrát do měsíce z důvodu nutnosti schvalování judikátů do Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „Sb. NSS“).

Předseda Nejvyššího správního soudu nejprve projedná jednací řád Nejvyššího správního soudu v rámci pléna a následně tento řád vydá. Mezi další organizační dokumenty Nejvyššího správního soudu patří kancelářský a spisový řád, organizační řád a rozvrh práce.<sup>64</sup>

Nejvyšší správní soud vydává Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které jsou uveřejněna vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů, která jsou vydaná ve správním soudnictví. Dále zde nalezneme stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu. Poradním orgánem Nejvyššího správního soudu je soudcovská rada, která má pět členů, jejíž kompetence vymezuje § 25 s.ř.s.

Ústředním orgánem státní správy Nejvyššího správního soudu je Ministerstvo spravedlnosti. Státní správu vykonává ministerstvo prostřednictvím předsedy Nejvyššího správního soudu. Výkon státní správy Nejvyššího správního soudu ze strany jeho předsedy a Ministerstva spravedlnosti upravuje § 28 a § 29 s.ř.s.

---

<sup>64</sup> Tyto dokumenty jsou dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>

### 3.1 Precedenční povaha rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Většina standardních kontinentálních učebnic právní teorie a právní metodologie v kontinentálních zemích striktně odmítá myšlenku, že by soudní rozhodnutí vyšších soudů byla obecně závazná.<sup>65</sup> V kontinentálním právu rozhodnutí nejvyššího soudu nemá teoreticky žádné normativní účinky, a pokud je takové rozhodnutí nejvyššího soudu akceptováno, je pravděpodobné, že se nižší soud s takovou argumentací sám ztotožnil.

Naopak systém precedentního práva založený na principu *stare decisis*<sup>66</sup> zastává myšlenku, že právní názor, který je vyložen soudem v jeho rozsudku, by měl být respektován v pozdějších obdobných případech. Soudce si při řešení sporů musí akceptovat precedenty, které jsou relevantní pro jeho případ a vzít je v úvahu. Ve státech *common law* jsou tedy teoreticky všechna rozhodnutí vyšších soudů dané země v rámci jedné soudní hierarchie absolutně závazným precedentem pro všechny nižší soudy.<sup>67</sup>

Takto si lze představit závaznost precedentního charakteru ve dvojím extrémním pojetí. Nutno zdůraznit, že oba tyto modely závaznosti precedentního charakteru v této krajní podobě nevyskytují.

Například v zemích *common law* nižší soudy obcházejí princip *stare decisis* takovým způsobem, že zužují rozsah *ratio decidendi*<sup>68</sup>, pokud je jeho význam nejednoznačný. U starších nebo diskutabilních precedentů se nižší soudy snaží cestou odlišení vytvořit vlastní výjimky z jinak závazného a autoritativního precedentu.<sup>69</sup>

Stejně tak v kontinentálním systému práva neplatí extrémní předpoklad irelevance judikatury. Toto tvrzení můžeme podpořit nespornou existencí několika úzce

---

<sup>65</sup> „Charakteristické pro kontinentální systém je to, že je to systém práva psaného (*lex scripta*), ve vztahu k němuž jsou jiné prameny práva (zejména právo obyčejové) toliko prameny subsidiárními, a který – ve své ryzí podobě – zcela vylučuje soudcovskou tvorbu práva. Soudce podle tohoto systému právo toliko nalézá, avšak nevytváří je.“ In KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 92. ISBN 80-7179-028-1.

<sup>66</sup> *Stare decisis* (v překladu setrvat u rozhodnutého) je zásada angloamerického právního systému *common law* spočívající v tom, že významné soudní rozhodnutí, tzv. *precedens*, nemůže být libovolně měněno, je nutné se jím při dalším rozhodování v podobných případech řídit.

<sup>67</sup> KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 16. ISBN 80-903786-0-9.

<sup>68</sup> *Ratio decidendi* (v překladu důvod rozhodnutí) je název pro tu část rozhodnutí, v níž jsou vysvětleny důvody, které vedly k tomu, že ten, kdo rozhodnutí vydal, rozhodl určitým způsobem.

<sup>69</sup> KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 7. ISBN 80-903786-0-9.



související hodnot, které hrají v kontinentálním modelu významnou roli. Mezi tyto hodnoty patří zásada předvídatelnosti soudního rozhodování a zásada rovnosti jednotlivců.<sup>70</sup>

Pokud soudce aplikuje neurčité právní ustanovení na určitou kauzu jedním způsobem, měl by později na typově stejnou kauzu aplikovat právo stejným způsobem. Odchýlit se od tohoto postupu může pouze v případě, že dovedí oproti předchozí situaci relevantní rozdíl. Aby mohlo být právo na území kontinentální Evropy systémem předvídatelným, musí být stejné případy posuzovány stejně. Předvídatelný a vnitřně konzistentní výkon soudní moci vede k posílení autority a důvěryhodnosti soudního rozhodování.

V současnosti v Evropě dominuje názor, že judikatura v kontinentálním systému sice není formálním pramenem práva, ale má svůj normativní význam. Tuto myšlenku podpořil svým nálezem i Ústavní soud ČR: „*Je to soudní rozhodování, které - byť nemá klasický precedenční charakter - zákon interpretuje, popř. i dotváří a jeho relativní konstantnost garantuje právní jistotu a zajišťuje i obecnou důvěru v právo.*“<sup>71</sup>

V českém právu lze rozlišit několik druhů závaznosti, kterými může judikatura působit. Za prvé se jedná o obecnou závaznost výroku Ústavního soudu ve věci obecné kontroly ústavnosti. Jestliže Ústavní soud zruší právní předpis nebo jeho část, je výrok takového nálezu obecně závazný.

Dalším typem je závaznost rozhodnutí soudu v téže věci. V rámci této závaznosti je žádoucí rozlišit dva podtypy, a sice závaznost jako vlastnost právní moci rozhodnutí a závaznost kasačního rozhodnutí pro další řízení ve věci. V pořadí třetím a posledním druhem závaznosti je závaznost precedentního charakteru.<sup>72</sup>

Precedentní závaznost lze charakterizovat třemi základními znaky:

- a) vztahuje se na blíže neurčené kauzy, které jsou v zásadě obdobné; závaznost přesahuje individuální kauzu,
- b) předpokládá obecný princip, normu vytvořenou soudem nebo zobecnitelnou interpretaci a priori neurčitého principu nebo normy, přičemž významná část nemusí být oddělena od vlastního rozhodnutí ani nějak zvýrazněna,

---

<sup>70</sup> MORAVEC, Ondřej. *Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu*. Jurisprudence, 2006, č. 6, s. 11. ISSN 1802-384.

<sup>71</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, ze dne 18. 2. 1999, dostupné na: <http://nalus.usoud.cz>

<sup>72</sup> KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 35. ISBN 80-903786-0-9.

- c) připouští různý stupeň své intenzity, formální závaznost precedentu ve smyslu anglické koncepce zahrnuje i slabší formy závaznosti a normativního působení judikatury.<sup>73</sup>

Z výše uvedených druhů závaznosti judikatury a obecné výstavby justičního systému lze dovodit dva směry, kterými působí soudní rozhodování a soudní judikatura vrcholných soudů v České republice. Jedná se o retrospektivní a prospektivní funkci judikatury.

Retrospektivní rozhodování je zaměřené do minulosti. Dopad judikátu je omezen pouze na konkrétní případ. V rámci tohoto rozhodování je hlavním cílem nejvyššího soudu zpětně zjednat spravedlnost v konkrétním jednotlivém případě a korigovat případné přehmaty nižších soudů. Obecné precedentní působení vyloučeno není, nicméně je spíše vedlejším a nahodilým produktem soudního rozhodnutí.<sup>74</sup>

Od druhé poloviny 20. století se však v Evropě stále více prosazuje prospektivní funkce rozhodování nejvyšších soudů. Hlavním cílem prospektivního rozhodování je formulace zásadních právních názorů s potenciálem ovlivnit budoucí praxi. Případ je vybrán a projednáván nejen s pohledem do minulosti, ale i s pohledem do budoucnosti. Objevuje se zde snaha zohlednit další normativní působení judikátu, neboť rozhodování soudu má obecnější dopad nad rámec dané kauzy.

Zákon ukládá Nejvyššímu správnímu soudu povinnost, aby svou rozhodovací činností, především prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů, zajišťoval jednotu a zákonnost rozhodování.

Z toho popisu práce Nejvyššího správního soudu, který je zakotven v § 12 odst. 1 s.ř.s., vyplývá, že judikatura Nejvyššího správního soudu v sobě obsahuje jak prvek retrospektivní, tak prospektivní.

Tuto tezi potvrzuje i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005 ze dne 21. 10. 2008: „*Úkolem soudní judikatury je řešení konkrétních sporů; to je z povahy věci zaměřeno do minulosti a ke konkrétní kauze. Tento primární charakter rozhodovací činnosti soudů však doznává na úrovni vrcholných soudů proměny, a fortiori v rámci judikaturu sjednocujícího tělesa uvnitř*

---

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 39-40.

<sup>74</sup> BOBEK, Michal. *Několik poznámek k selekci nápadu před nejvyššími a ústavními soudy*. In KYSELA, Jan. *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, a. s., 2006, s. 133. ISBN 80-86861-57-0.

vrcholného soudu. Zatímco požadavek zákonnosti rozhodovací činnosti směřuje k případné korekci rozhodnutí jednotlivé kauzy, zajištění jednoty rozhodující činnosti (obě § 12 odst. 1 s. ř. s.) je svojí povahou aktivitou zaměřenou spíše do budoucna.<sup>75</sup>

Výlučně retrospektivní působení judikatury se objevilo v agendě kasačních stížností ve věcech azylových. Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, ovšem díky široce koncipovaným kasačním důvodům uvedeným v § 103 odst. 1 s.ř.s připomíná spíše typ dovolání.

Tato situace způsobila, že Nejvyšší správní soud řešil stovky často identických případů, přičemž vzniklá judikatura neplnila žádné prospektivní či řídicí funkce.<sup>76</sup> Z tohoto důvodu zavedl zákonodárce do řízení o kasační stížnosti nový filtr: nepřijatelnost.<sup>77</sup> Pouze pokud je v dané kauze patrný „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, je kasační stížnost přípustná. Tato filtrace nápadu umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu soustředit se pouze na otázky zásadní, jejichž právní řešení působí „do budoucna“ a cíleně sjednocuje judikaturu.

Na základě výše shrnutých faktů lze konstatovat, že povahu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu můžeme charakterizovat jako precedenční.

Na základě požadavku sjednocování judikatury Nejvyšší správní soud vědomě rozhoduje prospektivně s cílem vytvořit nový právní názor, či modifikovat právní názor starý. K závaznosti svých vlastních rozhodnutí se sám Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 16. 08. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006 konstatováním: „Každý potenciální účastník řízení... má právo očekávat, že soudy budou v různých případech rozhodovat různě a v obdobných případech obdobně. Tím spíše oprávněně očekává, že krajský soud, který rozhoduje v obdobné věci, v níž již vyslovil svůj názor Nejvyšší správní soud, tuto věc posoudí ve shodě s právním názorem Nejvyššího správního soudu. Pokud krajský soud postupuje v rozporu s jeho právním názorem, porušuje tím princip právní jistoty (pro úplnost se výslovně dodává, že tyto úvahy nevylučují možnost vývoje právních názorů uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, a nezabývají se ani vazbami na judikaturu Ústavního soudu). Krajský soud tedy

---

<sup>75</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005.

<sup>76</sup> BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Správní soudnictví ve věcech azylových. Rozbor recentního a současného stavu u nejvyššího správního soudu. *Soudce*. 2005, č. 4, s. 23-30. ISSN 1211-5347.

<sup>77</sup> Viz ustanovení § 104a s.ř.s, doplněné zákonem č. 350/2005 Sb.: odst. 1) *Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost; odst. 2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátů; odst. 3) Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.*

je vázán právním názorem nejen tehdy, vyslovil-li jej Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozhodnutí v konkrétní věci, ale je povinen se jím řídit i při rozhodování v obdobných věcech.<sup>78</sup>

### 3.2 Povinnost reflektovat a respektovat judikaturu

Přestože v českém právním řádu neplatí tvrzení, že by judikatura vyšších soudů působila ve formě formálně závazného precedentu, nelze ani odsouhlasit normativní irelevanci judikatury vyšších soudů. Jaký je tedy normativní význam této judikatury v českém právním řádu? Jsou nižší soudy povinny reflektovat a respektovat judikaturu vyšších soudů?

Odpověď na tyto otázky nalezneme jak v právní teorii, tak v judikatuře samotné. V kontinentálním právním systému je soudce vázán zákonem. Naopak povinnost bezvýhradně respektovat judikaturu vyšších soudů v českém právu neplatí. Častým přístupem ke kontinentální judikatuře je její charakteristika jako „sociologického“ pramene práva<sup>79</sup> nebo jako „faktického“ pramene práva závazného *de facto*, nikoli *de iure*. Můžeme vycházet z toho, že zákon je standard, který by měl být základem soudcovského rozhodování. Především systematický a jazykový výklad zákona mohou být dostatečné pro argumentaci v jednoduchých případech aplikace práva. Bude-li soudce řešit složitý případ, nepochybně dospěje k závěru, že musí užít mnoho dalších argumentů včetně relevantní judikatury. K problematice právně relevantních zdrojů se vyjádřil A. Peczenik, který koncipoval právně relevantní zdroje na čtyři základní kategorie, totiž na:

- a) *„ty, které musí soudce užít, aby bylo vůbec možno hovořit o jeho rozhodnutí jakožto o rozhodnutí založeném na právním řádu (např. zákon nebo formálně závazná judikatura),*
- b) *ty, které měl soudce užít, aby jeho rozhodnutí bylo racionální, koherentní a konzistentní s právem v širším významovém smyslu (normativně působící, byť nikoliv formálně závazná judikatura),*
- c) *ty, které soudce smí užít, neboť poskytují jeho argumentaci větší váhu než v případě, pokud tyto argumenty nepoužije (judikatura mající sílu*

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 06. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006.

<sup>79</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 131. ISBN 80-7179-028-1.

*podpůrného argumentu nebo ilustrativní funkci, např. historická judikatura nebo zahraniční judikatura).*

d) *zdroje, které soudce nesmí při právní argumentaci užít.*<sup>80</sup>

Obecně řadíme judikaturu v kontinentálním smyslu pod písmeno b). Právně relevantní zdroje uvedené v této druhé skupině by soudce měl použít, zatímco zdroje v první skupině soudce použít musí.

Pokud soudce neaplikuje zdroje uvedené pod písmenem a), bude rozhodnutí vydáno v rozporu s právem, a jako takové bude v instančním postupu zrušeno. Sankce odpovídající neaplikování zdroje z druhé skupiny je fakt, že rozhodnutí může a v zásadě by mělo být v instančním postupu zrušeno. Z uvedeného vyplývá, že tyto dva různě normativně silné zdroje vykazují velmi obdobné chování.<sup>81</sup>

K povinnosti reflektování a respektování judikatury se vyjadřují samy nejvyšší soudy prostřednictvím své vlastní judikatury. Např. dle právního názoru Ústavního soudu lze označit odchýlení obecných soudů od ustálené rozhodovací praxe, nadto usměrněné opakovanými rozhodnutími Nejvyššího soudu ČR, „*aniž by obecné soudy nižšího stupně dostatečným způsobem vyložily důvody, pro které ustálenou rozhodovací praxi odmítají*“<sup>82</sup>, za protiústavní.

Obdobně se k tradičnímu kontinentálnímu dogmatu o normativní bezvýznamnosti judikatury vyjádřil i Nejvyšší soud: „*Skutečnost, že soud bez vysvětlení pomine pro účastníka řízení příznivou judikaturu uveřejněnou ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, na kterou byl tímto účastníkem výslovně upozorněn, sama o sobě významně oslabuje přesvědčivost písemného vyhotovení jeho rozhodnutí (srov. § 169 odst. 4 poslední větu o.s.ř., zde ve spojení s ustanovením § 169 odst. 4 o.s.ř.). Jde též o jev, který oslabuje předvídatelnost soudního rozhodování a zejména v rozhodovací praxi odvolacích soudů jej nelze tolerovat.*“<sup>83</sup>

Z výše uvedeného vyplývají dva aspekty soudního rozhodování nižších soudů:

---

<sup>80</sup> PECZENIK, Aleksander. *On Law and Reason. Dordrecht.* 1989, s. 319 násl. In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou.* Praha: Auditorium, 2006, s. 10. ISBN 80-903786-0-9.

<sup>81</sup> Tamtéž.

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III ÚS 470/97.

<sup>83</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 29 Odo 551/2006.

- a) **respektování judikatury** – následování judikatury, respektovat judikaturu musí soudy v systému kasace
  
- b) **reflektování judikatury** – soudy nemusí následovat judikaturu, ale mají o ní mít podvědomí a uvažovat o ní, soudy by měly uvážit její použití v rozhodnutí, a pokud se jí rozhodnout nenásledovat, náležitě tento svůj krok odůvodnit.

Povinnost reflektování judikatury zůstává vždy zachována. V situacích, kdy nižší soudy nejsou individuálně vázány, budou judikaturu vyšších soudů reflektovat, ale nemusí ji ovšem respektovat.

Soudce posuzuje aplikovatelnost relevantní judikatury vyšších soudů s ohledem na právní principy či společenské podmínky. Může vzít v úvahu i další důvody obsažené v judikatuře, a pokud dovodí aplikovatelnost takové judikatury, musí ve svém rozhodnutí použít právní názor obsažený v judikatuře. Pokud se obecný soud odchýlí od ustálené rozhodovací praxe, aniž by dostatečně odůvodnil, proč tuto ustálenou rozhodovací praxi odmítá, chová se protiústavně. Což deklaruje i Ústavní soud právním názorem, že bezdůvodné opomenutí rozhodnutí Nejvyššího soudu může mít rysy jurisdikční libovůle.<sup>84</sup>

Z dosažených poznatků lze zformulovat pro praxi dva obecné závěry, které se objevují v německé literatuře, a sice že (1) judikatura by měla být interpretem citována vždy tehdy, pokud může být považována za souladnou či naopak rozpornou s aktuálním rozhodnutím. Z toho plyne, že (2), že pokud se soudce domnívá, že by bylo vhodné se od judikatury odchýlit, musí toto své rozhodnutí podložit dostatečnými argumenty.<sup>85</sup>

Klíčovými hodnotami odůvodňujícími povinnost reflektovat a respektovat judikaturu jsou právní jistota a ochrana důvěry v konzistentní soudcovské rozhodování. Požadavku předvídatelnosti práva konkuruje situace, kdy se podstatně změní relevantní podmínky. Problematické společenské důsledky judikatury v praxi nebo zásadní a přesvědčivá doktrinální kritika mohou zapříčinit potřebu změny judikatury. V takovém

---

<sup>84</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III ÚS 470/97.

<sup>85</sup> Alexy, R. *A Theory of Legal Argumentation: The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Oxford, 1989, s. 182 a násl. In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 9. ISBN 80-903786-0-9.

okamžiku se předvídatelnost a stabilita práva dostane do střetu s flexibilitou právního vývoje.<sup>86</sup> Soudci nižších soudů by neměli slepě následovat judikaturu vyšších soudů. I Ústavní soud k námitce obecného soudu, že v dané věci byl nucen řídit se ustálenou judikaturou, uvedl, že takovéto argumentaci nelze přisvědčit, neboť soudce je při rozhodování vázán zákonem: „*V případě, že při svém rozhodování přihlíží k judikatuře, měl by mít na zřeteli, že její ustálenost a platnost jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala.*“<sup>87</sup>

Shrme-li výše uvedené, v českém právním řádu lze vyloučit, že by judikatura vyšších soudů včetně Nejvyššího správního soudu působila ve formě formálně závazného precedentu. Nižší správní soudy nejsou povinny bezvýhradně respektovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Obecně pak platí, že nižší soudy se mohou od judikatury vyšších soudů odchýlit. Pokud by nižší soudy považovaly dotvoření práva judikaturou vyšších soudů za striktně závazné, podporovaly by představu existence precedentního principu v českém právním řádu v jeho rigidní podobě. Přičemž tuto rigidní závaznost precedentu kontinentální ideologie aplikace práva odmítá a odmítá ji i autorka této práce, která se právě přiklání k názoru, že judikatura působí jistou normativní silou v právní argumentaci.

Kontinentální soudci respektují dřívější judikaturu a především konzistentní rozhodování v určitém právním problému. Soudci se všeobecně snaží rozhodnout takovým způsobem, který by byl přijatelný pro vyšší soudy, nicméně jejich hlavní povinností je rozhodnout na základě a v souladu s psaným právem. Pokud bude soudce přesvědčen o rozpornosti judikatury se zákonem, logicky upřednostní zákon.

---

<sup>86</sup> V případě zásadního konfliktu mezi statickými hodnotami (stabilita práva, právní jistota) a dynamickými právními hodnotami (potřeby výkladu adekvátního pro dané místo a danou dobu), převáží zpravidla hodnoty dynamické. V systému kontinentálního práva se tak děje odchylným judikováním nižších soudů v důsledku nepřítomnosti formální doktríny *stare decisis* nebo zrušením právního názoru vysloveného v judikatuře Nejvyšším soudem v rámci jedné jurisdikce. In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 29. ISBN 80-903786-0-9.

<sup>87</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 200/96, ze dne 21. 1. 1996.

### **3.3 Sjednocující funkce judikatury Nejvyššího správního soudu**

Správní soudnictví je institucionálním prostředím, v rámci kterého se setkávají a střetávají konkrétní řídicí ideje vlastních správních orgánů na straně jedné a na straně druhé poměrně velmi obecné řídicí ideje obecných soudů, které touto formou vykonávají kontrolu veřejné správy.<sup>88</sup> Správní orgány se častěji staví do role nositelů praktičtějších a funkčnějších právních řešení, naproti tomu soudy upřednostňují řešení individuálně spravedlivá vzhledem k adresátům výkonu veřejné správy.

Řešení soudů nemusí nutně splňovat atributy funkčnosti a praktičnosti. Výsledkem těchto rozdílných přístupů je fakt, že správní orgány a správní soudy dospívají k různým řešením stejných právních případů, přestože tyto aplikační instituce rozhodují na základě společného konceptu „zákonosti“.<sup>89</sup> K těmto názorovým neshodám dospívají i soudci mezi sebou. Příčinnou může být nesprávná aplikace zákona, při které dospěl soud k řešení, kterému chybí opora v zákoně. Z důvodu zachování jednoty soudcovského rozhodování plní vyšší soudy funkci sjednotitele judikatury.

#### **3.3.1 Rozhodování o kasačních stížnostech**

Základ role Nejvyššího správního soudu na poli sjednocování judikatury nalezneme v § 12 odst. 1 s.ř.s., kde je uvedeno, že Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených soudním řádem správním.

Kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajských soudů. Prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí, pečuje Nejvyšší správní soud o zákonost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů.

---

<sup>88</sup> GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 248-249. ISBN 978-80-7380-388-9.

<sup>89</sup> Tamtéž, s. 249.



### 3.3.2 Stanoviska k rozhodovací činnosti soudů

Dále Nejvyšší správní soud pozoruje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Na základě takto získaných poznatků přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Na stanovisku se usnáší kolegium nebo plénum Nejvyššího správního soudu.

Dle § 19 s.ř.s. může navrhnout příslušnému kolegiu zaujetí stanoviska buď předseda Nejvyššího správního soudu, předseda kolegia Nejvyššího správního soudu, anebo rozšířený senát. Činí tak na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů v zájmu jednotného rozhodování.

K zaujetí stanoviska je potřeba souhlasu většiny všech členům kolegia. Pokud se otázky týkají více kolegií nebo jsou mezi kolegií sporné, může navrhnout předseda Nejvyššího správního soudu v zájmu jednotného rozhodování soudů na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí zaujetí stanoviska plénu.

Nejvyšší správní soud si může před zaujetím stanoviska vyžádat vyjádření správních úřadů a jiných orgánů, správních senátů krajských soudů a jiných osob. Stanoviska nejsou obecně závazná a mají působit především váhou argumentace.

Institut závazných stanovisek k rozhodovací činnosti soudů je poměrně specifickým instrumentem. Soudce Nejvyššího správního soudu Z. Kühn se zamýšlí nad tím: „...*nakolik je institut stanovisek k rozhodovací činnosti soudů specifickým, ovšem zastáníhodným rysem střeoevropské právní kultury, a nakolik pouhým reziduem komunistické právní kultury let 1948 až 1989.*“<sup>90</sup>

Tato úvaha vyplývá z historického kontextu, za kterého došlo ke vzniku závazných stanovisek. Po komunistickém převratu byla v Československu narušena decentralizovaná publikace soudních rozhodnutí. Soukromé sbírky soudních rozhodnutí byly záhy po komunistickém puči v Československu nahrazeny sbírkou, jejíž obsah mířil k totální diskontinuitě soudcovského rozhodování. V podstatě se tím dosáhlo úplného přerušení odkazů na judikaturu před rokem 1948.<sup>91</sup>

Obsah sbírek soudních rozhodnutí začal být sestavován centrálně, což mělo být zárukou eliminace „špatných“ rozhodnutí. V rámci centralistických snah, které do střeoevropských zemí přinesl sovětský model, začaly nejvyšší soudy vydávat

<sup>90</sup> KÜHN, Zdeněk. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum střeoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum? *Jurisprudence*. 2005, č. 4, s. 9. ISSN 1210-3977.

<sup>91</sup> KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 32. ISBN 80-7179-429-5.

směrnice, které měly podávat „správný“ význam práva ve sporných otázkách. Nehrálo roli, zdali otázka dospěla k soudu řádnou procesní formou, nejvyšší soudy měly tuto pravomoc *in abstracto*. Tento fenomén byl v západní Evropě zcela neznámý.

Cílem používání těchto stanovisek bylo původně ohlídat výklad socialistického práva, aby se nezvrhl v bezduchou juristicko-formální aplikaci práva. Socialistický systém silně nedůvěřoval soudcům, že budou schopni aplikovat právo ve smyslu tehdejší politiky vlastním úsudkem, proto se rozhodl soudy systematicky usměřňovat v jejich činnosti.<sup>92</sup>

Pozoruhodné je, že po roce 1989 všechny postkomunistické systémy výkladová stanoviska nejvyšších soudů zachovaly. Jejich nepochybná přednost spočívá v tom, že jejich prostřednictvím má nejvyšší soud možnost sjednocovat i ty věci, které se k němu běžnou procedurou nedostanou. Jako negativum, na které upozorňují němečtí soudci v rámci svých analýz českého procesního práva, lze označit rozpor jak s kontinentální, tak angloamerickou představou soudce, který sice v obou právních kulturách právo dotváří, ale vždy jen v souvislosti s určitou konkrétní kauzou. Stanoviska jsou dnes pojímána jako abstraktní výklad zákona, který je podáván bez ohledu na určitou kauzu.<sup>93</sup>

Přes kritiku, která se ovšem objevuje velmi zřídka, jsou tato stanoviska se svými klady i zápory ve středoevropské právní kultuře i nadále přijímána. Jejich cílem je sjednotit judikaturu. Stejně jako Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, počíná si stejně Nejvyšší soud u pravomocných rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a trestním řízení. Podle ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích zaujímá Nejvyšší soud v zájmu jednotného rozhodování soudů stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Vzhledem k velmi podobné právní úpravě přijímání stanovisek by se dalo očekávat, že budou Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud v této činnosti na stejné úrovni. Praxe však ukazuje něco jiného. Za dobu činnosti Nejvyššího správního soudu byla vydána pouze dvě stanoviska, přičemž jedno z nich bylo shledáno protiústavním.<sup>94</sup> Naopak u Nejvyššího soudu je převažující formou sjednocování

---

<sup>92</sup> KÜHN, Zdeněk. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum středoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum? *Jurisprudence*. 2005, č. 4, s. 9. ISSN 1210-3977.

<sup>93</sup> KÜHN, Zdeněk. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum středoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum? *Jurisprudence*. 2005, č. 4, s. 10. ISSN 1210-3977.

<sup>94</sup> Plénium Nejvyššího správního soudu doposud vydalo jedno stanovisko – usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č.j. Sst 2/2003-225 (215/2004 Sb. NSS); Ústavní soud je posléze v

judikatury právě vydávání stanovisek kolegií. Proč není přijímání stanovisek Nejvyšší správní soud více nakloněn?

Roli může hrát fakt, že se stanoviska přijímají na úrovni kolegia či dokonce pléna. Kvalitní soudní argumentace, která by měla proběhnout v tak početném sboru je znatelně omezena. Diskuse se nepodobá soudcovské poradě, ale spíše diskusi v rámci parlamentního shromáždění, která je založena na tom, že několik dominantních jedinců přednese svůj přesvědčivý názor a zbytek shromáždění se zpravidla diskuse neúčastní. Hlasování pak probíhá na základě hodnotových či politických preferencí. Z tohoto důvodu podporuje Z. Kühn rozhodování v tříčlenných senátech a dodává, že rozhodování ve větších celcích by mělo nastat ve výjimečných případech.<sup>95</sup>

### 3.3.3 Zásadní usnesení

V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se může Nejvyšší správní soud usnést při své rozhodovací činnosti na zásadním usnesení. Institut zásadních usnesení je specifický prostředek určený pro usměrňování rozhodovací činnosti správních orgánů v takových případech, kdy se jejich rozhodovací činnost v obdobných věcech rozchází s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.<sup>96</sup> Na ustanovení § 12 odst. 3 s.ř.s. bezprostředně navazuje § 18 s.ř.s.

V tomto § 18 odst. 1 s.ř.s. je stanoveno, že pokud dospěje senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o něž se opírá rozhodnutí správního orgánu, může předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu k posouzení.

Z výše uvedeného vyplývá, že senát nemá povinnost předložit věc rozšířenému senátu. Dalším faktorem ovlivňující počet věcí, které se tímto způsobem k rozšířenému senátu dostanou, je četnost. Zákon stanoví, že se správní orgán musí dostat do rozporu s právním názorem senátu Nejvyššího správního soudu opětovně. Cílem díkce zákona je rozlišit skutečné kauzy od ojedinělých excesů správního orgánu.

V. Vopálka k dané problematice ve svém komentáři k soudnímu řádu správnímu uvádí: „*Jestliže správní orgány nemají reálnou možnost nebo ani zájem se s právními*

---

nálezu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, shledal protiústavním a dal zapravdu separátnímu votu ke stanovisku Nejvyššího správního soudu.

<sup>95</sup> KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikатурních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 44. ISSN 1210-6410.

<sup>96</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 38. ISBN 80-7201-424-2.

*názory vyslovenými ve správním soudnictví seznamovat nebo pokud s těmito právními názory z různých důvodů nesouhlasí, rozhodují (nejsou-li v jednotlivých věcech určitými právními názory výslovně vázány) mnohdy stále „po svém“, v rozporu s právními názory správními soudy již v jednotlivých věcech vyslovenými, zvláště pokud ústřední správní úřady jejich rozhodovací činnost v souladu s judikaturou správních soudů cílevědomě a soustavně neusměrňují (důvodem může být i jejich nesouhlas s touto judikaturou). To pak může vyvolat častější napadání rozhodnutí správních orgánů žalobami ve správním soudnictví z důvodů, které správní soudy v jiných věcech již třeba vícekrát uznaly za oprávněné, a správní soudy jsou pak žalobami, jejichž úspěch je leckdy předem prakticky evidentní, zbytečně zatěžovány.“<sup>97</sup>*

Pokud se rozšířený senát usnese na právním názoru, který je shodný s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, pak přijme toto usnesení jako zásadní.

Zákon ještě ukládá předsedovi Nejvyššího správního soudu uveřejnit zásadní usnesení ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a zaslat jej jednak správnímu orgánu, jehož právní názor byl s právním názorem Nejvyššího správního soudu konfrontován, a také příslušnému ústřednímu správnímu úřadu. Díky tomuto postupu by se měla veřejná správa spolehlivě dozvědět, že s nějakým jejím názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Problém spočívá v tom, že rozšířený Nejvyššího správního soudu od svého vzniku zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nevydal žádné zásadní usnesení.

### **3.3.4 Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu**

Rozšířený senát je významným fungujícím nástrojem ke sjednocování judikatury. Zatímco úprava obsažená v § 12 odst. 1 a 2 s.ř.s. sleduje záměr jednotného rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví, ustanovení § 17 s.ř.s. je zacíleno na zajištění jednotného rozhodování u Nejvyššího správního soudu samotného. Dikce zákona nepožaduje naprosto konstantní judikaturu senátů Nejvyššího správního soudu do té míry, že by doslova bránila vývoji judikatury v oblastech, kde jsou pro změnu právního názoru důvody.

---

<sup>97</sup> VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004. s. 31. ISBN 80-7179-864-9.

Cílem § 17 s.ř.s. je, aby se judikatura měnila uvážlivě a zejména se mezi jednotlivými senáty neodlišovala souběžně. Z tohoto důvodu zákon pro případ, kdy senát složený podle § 16 odst. 2 s.ř.s. v konkrétní věci, která mu náleží podle rozvrhu práce soudu, dopěje k právnímu názoru již v dřívějším rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu vyjádřenému, v takovém případě postoupí věc rozšířenému senátu.

Závěrem této kapitoly lze uvést, že správní soud plní svoji funkci sjednotitele judikatury. Tuto funkci lze chápat ve třech stupních. Na prvním stupni se nachází sjednocování právního názoru zastávaného samotným Nejvyšším správním soudem, které je upraveno v § 17 s.ř.s. Druhý stupeň náleží sjednocování právního názoru krajských soudů, k čemuž slouží stanoviska, která jsou upravena v § 19 s.ř.s. Na posledním třetím stupni stojí sjednocování právního názoru správních orgánů, což se děje za pomoci úpravy v ustanovení § 18 s.ř.s.<sup>98</sup>

#### **4. Řešení judikатурních konfliktů - obecná teoretická východiska**

Subjekty aplikující právo by měly v rámci své činnosti vykládat právní předpisy v souladu se zněním ústavních norem i ústavních principů a hodnot. V ideálním případě by mezi složkami soudní moci měla existovat harmonie a souhra. Takový stav by vytvářel ideální prostředí pro udržení zásady předvídatelnosti soudního rozhodování a zároveň by u potenciálních účastníků upevňoval důvěru v soudní rozhodování. V jednoduchých případech aplikace práva existuje všeobecná shoda o tom, co se má rozumět pod pojmem právo. Zaměříme-li se na složité případy, zjistíme, že právní vědci i právní praktici prosazují různé, často i kontroverzní představy o tom, co je po právu v dané situaci.<sup>99</sup> Jak přiléhavým způsobem charakterizuje aplikaci práva R. Zippelius, aplikace práva je především hledáním kompromisu mezi konkurujícími zájmy, svobodami a právními principy.<sup>100</sup>

Současný právní řád České republiky je velmi složitý a mimořádně rozsáhlý systém, ve kterém na mnoho právních otázek neexistuje jednotný právní názor. Soudy

---

<sup>98</sup> ČECH, Petr. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. s. 19. dostupné na: [http://is.muni.cz/th/257412/pravf\\_m/Diplomova\\_prace.txt](http://is.muni.cz/th/257412/pravf_m/Diplomova_prace.txt)

<sup>99</sup> KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. ISNB 80-246-0483-3

<sup>100</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtsphilosophie*. München: Verlag C. H. Beck, 1997, s. 81. ISBN 978-3-406-42020-7.

při aplikaci práva zaujímají rozdílné „postoje“ k určité právní otázce, z čehož následně vznikají judikатурní konflikty. Výklad právní otázky je vždy ovlivněn určitou dobou a místem. I přes tyto faktory, které nutí soudy hovořit různými jazyky, je klíčovým posláním soudnictví udržovat výkon soudní moci konzistentní. Proto se následující kapitola věnuje řešení judikатурních rozporů ve světle obecných teoretických východisek.

## 4.1 Vnější a vnitřní konflikty

Základním vodítkem při hledání obecných teoretických východisek řešení judikатурních konfliktů je otázka, při jakých situacích dochází ke vzniku judikатурního konfliktu. Vezmeme-li pojem judikатурní konflikt široce, můžeme za něj označit střet rozhodnutí soudu nižší instance s rozhodnutím soudu vyšší instance; tyto konflikty autorka práce interně označuje jako vertikální konflikty nepřesahující jeden druh soudnictví.<sup>101</sup> Vzhledem k tomu, že v rámci evropské právní kultury je možné odchýlit se od názoru vyššího soudu, jak autorka práce vysvětluje ve třetí kapitole, je nutné vzít v úvahu i situaci, kdy se soud nižší instance dostane do judikатурního konfliktu se soudem vyšší instance.

Soudní řád správní stanoví v § 110 odst. 4 s.ř.s., že: „*Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“

V tomto vztahu panuje jasná závaznost kasačního rozhodnutí pro další řízení v téže věci. Kasační závaznost stabilizuje postup při rozhodování konkrétního případu. Stejně tak občanský soudní řád v § 226 odst. 1 o.s.ř. stanoví, že: „*Bylo-li rozhodnutí odvolacím soudem zrušeno a byla-li věc vrácena k dalšímu řízení, je soud prvního stupně vázán právním názorem odvolacího soudu.*“ Obdobná ustanovení obsahuje občanský soudní řád i pro rozhodnutí dovolacího soudu.<sup>102</sup>

Vedle konfliktů vnějších mezi jednotlivými stupni soudů se můžeme v judikatuře setkat i s konflikty vnitřními, které se objevují v rámci vrcholných soudů

---

<sup>101</sup> Druhy soudnictví rozlišujeme podle toho, jaké státní funkce se v jejich rámci uplatňují: soudnictví civilní, trestní, správní a ústavní. In SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace notářství, soudnictví a advokacie*. Praha: Linde Praha, a.s., 1997, s. 20-21. ISBN80-7201-051-4.

<sup>102</sup> Ustanovení § 243g o.s.ř. odkazující analogicky na ustanovení § 226 o.s.ř.

ČR. Nejvyšší soudy zajišťují jednotu judikatury napříč soudním systémem, nicméně může se stát, že samotné nejvyšší soudy budou v rámci své judikatury nejednotné.

Z. Kühn označuje za judikaturní rozpor následující dvě situace:

1. vůle malého senátu odchýlit se od právního názoru nebo právních názorů vyslovených v předchozích rozhodnutích, přičemž není rozhodné, jestli jde o názor jiného senátu nebo o dřívější názor téhož senátu;
2. existenci dvou rozporných právních názorů vyslovených v předchozích judikátech.<sup>103</sup>

První situace je upravena jak zákoně o soudech a soudcích i soudním řádu správním. Pravomoc k řešení judikaturního rozporu má velký nebo rozšířený senát ve chvíli, kdy malý senát Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu dospěje k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu. Pokud se do střetu dostane právní názor malého senátu a názor vyjádřený ve stanovisku Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, povinnost předložit věc velkému senátu či rozšířenému senátu vůbec nevzniká.

Druhá situace není výslovně uvedena v zákoně, v praxi však není neznámým jevem. Tříčlenný senát po zjištění judikaturního konfliktu mezi dvěma právními názory by měl ideálně postoupit věc velkému nebo rozšířenému senátu. Pokud by tak neučinil, porušil by čl. 38 odst. 1 Listiny.

Ovšem ve skutečnosti není zcela vyloučené, že tento tříčlenný senát rozhodne v rozporu s právním názorem již vyjádřeným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Na základě ustanovení § 68 odst. 2 Jednací řád Nejvyššího správního soudu (účinného od 1. 1. 2012; dále jen „JŘ NSS“)<sup>104</sup> má každý soudce povinnost ověřovat ve vnitřní evidenci judikatury, zda jsou či nejsou splněny podmínky pro postoupení věci rozšířenému senátu podle § 68 odst. 1 JŘ NSS.

Představme si ovšem situaci, kdy v pondělí 1. 3. 2013 rozhodne 3. senát Nejvyššího správního soudu o určité právní otázce a následně v úterý 2.3.2013

---

<sup>103</sup> KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikaturních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, č. 2, s. 40. ISSN 1210-6410.

<sup>104</sup> Jednací řád Nejvyššího správního soudu je dostupný na: <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>.

rozhodne 8. senát stejného soudu o té samé otázce zcela jinak. Není reálné, aby 8. senát včas zaregistroval již vyjádřený právní názor v rozhodnutí 3. senátu Nejvyššího správního soudu. Řešením tohoto judikaturního konfliktu by mohlo být podání ústavní stížnosti účastníky řízení pro porušení práva na zákonného soudce.

## **4.2 Kompetenční spory**

Zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhoduje kladné a záporné kompetenční spory, jejichž stranou, popřípadě jeho oběma stranami, je soud.

Předmětem rozhodování jsou spory o pravomoc vydat rozhodnutí, které vznikají mezi soudy na straně jedné a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy na straně druhé, a spory mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Cílem rozhodování zvláštního senátu je určit, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci.

Kompetenční spory jsou zařazeny do této kapitoly z toho důvodu, že mohou teoreticky vyřešit konflikt mezi Nejvyšším správním soudem a Nejvyšším soudem.

Pokud zvláštní senát určí, která ze stran sporu je příslušná vydat rozhodnutí v konkrétní věci, nepřímým způsobem tím v podstatě řekne, kdo má v řešení dané otázky poslední slovo.

Zvláštní senát je složen ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a ze tří soudců Nejvyššího soudu. Sudý počet zaručuje, aby se soudci přicházející ze správního či civilního soudnictví nemohli vzájemně „přehlasovat“.

Funkční období zvláštního senátu je tříleté. V první polovině funkčního období předsedá senátu soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího správního soudu a v druhé polovině soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího soudu.

Je důležité uvést, že zvláštní senát není součástí ani jednoho z těchto soudů. Při řízení před zvláštním senátem se rozhoduje podle obecných ustanovení soudního řádu správního.

Občanský soudní řád a soudní řád správní ukládají soudu, který rozhoduje věci soukromého práva, zastavit řízení, jestliže je u něj podána žaloba, kterou se někdo domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu ve věci veřejnoprávní, a soudu správnímu ukládají odmítnout žalobu, kterou se někdo domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní.



V takových případech ale obojí soudy mají vždy povinnost žalobce současně poučit, na který soud se má správně obrátit. Tím je současně zajištěno, že žalobce, který se takovým poučením řídí, neztrácí lhůtu stanovenou zákonem k podání žaloby. Lhůta tedy žalobci zůstává zachována, i když se obrátí do nesprávné větve soudnictví.

Zvláštní senát o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, rozhoduje usnesením.<sup>105</sup> Zároveň zruší všechna rozhodnutí soudů civilních nebo správních, která odporují jeho výroku a byla vydaná v této věci. Usnesením se rozhoduje také o odmítnutí návrhu či zastavení řízení.

Proti žádnému rozhodnutí zvláštního senátu nejsou přípustné opravné prostředky. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je pak závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, jakož i pro správní orgány a soudy.

### 4.3 Obecné soudy versus Ústavní soud

Právní řád České republiky je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání. Ústavní soud zastupuje roli soudního orgánu ochrany ústavnosti. Dle čl. 95 Ústavy jsou obecné soudy, mezi něž patří v tomto smyslu i Nejvyšší správní soud, při svém rozhodování vázány nejen zákonem, ale i ústavním pořádkem. Pokud je tedy Ústavní soud hlavní interpretátor ústavního pořádku, musí být logicky jeho rozhodnutí závazná.

Závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány i osoby deklaruje také čl. 89 Ústavy. Tato závaznost má přitom dvojí povahu. Za prvé jde opět o závaznost kasační. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí obecného soudu, je tento soud následně vázán právním názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu. Právní názor Ústavního soudu se uplatní beze zbytku, což deklaroval Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 610/2012, a zároveň dodal, že: „*Právní spory a soudní řízení musejí být někdy dokončeny a nesmějí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními orgány, které trvají na svém. Ústavní soud prohlásil již ve svém nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 425/97, že nebezpečí takové patové situace nehrozí,*

---

<sup>105</sup> Například v usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. Konf 31/2012, se zvláštní senát vyslovil k zápornému kompetenčnímu sporu mezi Městským soudem v Praze jako soudem ve správním soudnictví a Obvodním soudem pro Prahu 10 jako soudem v občanském soudním řízení, jehož základem byla otázka, který ze soudů je příslušný určit, že klubová testovací komise je oprávněna ke klubovému testování historických vozidel podle vyhlášky č. 355/2006 Sb., o stanovení způsobu a podmínek registrace, provozu, způsobu a podmínek testování historických a sportovních vozidel.

protože z § 89 odst. 2 Ústavy vyplývá řešení. Pravidlo, že proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat, má za následek, že nález Ústavního soudu představuje definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci, a proto musí být dotyčným obecným soudem věrně proveden a ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu jím musí být respektován bez ohledu na eventuelní pochybnosti obecného soudu, zda je správný či fundovaný.“ Ústavní soud zároveň podotkl, že není neomylný, nicméně trvá na tom, že v jednotlivých případech je konečnost sporu nepostradatelným znakem spravedlivého procesu, a proto jako orgán s posledním slovem musí být jeho právní názor v konkrétní věci nepodmíněně respektován, neboť opačný názor by odporoval samotnému principu kasačního rozhodování.

Rozhodnutí Ústavního soudu mají zároveň povahu precedenční. Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 01. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 konstatoval, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy v souvislosti s čl. 1 odst. 1 Ústavy plynou pro obecné soudy významné požadavky upínající se k jejich rozhodovací činnosti. Obecné soudy musí respektovat ústavněprávní výklady ústavního soudu, tj. jím „vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o němž se výrok předmětného nálezu opíral“. Pokud soudy nenásledují precedenty, dopouští se porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy<sup>106</sup> ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy<sup>107</sup> a zároveň porušují subjektivní základní právo dotyčné osoby domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, které je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Obecným teoretickým východiskem při řešení judikaturního konfliktu mezi obecným soudem a Ústavním soudem je závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány i osoby. Právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu má „obecné precedenční účinky“, a pokud obecný soud odmítne takovýto právní názor respektovat, musí velmi důkladně vysvětlit důvody, proč se nehodlá držet názorů prezentovaných Ústavním soudem.

Závěrem lze shrnout, že obecné soudy by měly reflektovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu, tedy následovat ho, ve skutkově podobných případech, nebo předložit seriózní přesvědčivé argumenty vedoucí k závěru, že na základě relevantních

---

<sup>106</sup> Ustanovení čl. 89 Ústavy zakotvuje, že: „Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“

<sup>107</sup> Ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy deklaruje, že: „Česká republika je svrchovaný, jednotný demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

skutkových rozdílů není vhodné aplikovat v tomto případě princip, který byl již vyslovený v judikatuře Ústavního soudu.

## 5. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

Soudy, které vykonávají sjednocovací činnost, mají v ideálním případě k dispozici vícero nástrojů, jejichž prostřednictvím mohou judikaturu sjednocovat. Vedle abstraktních výkladových stanovisek, rozhodování o kasačních stížnostech, vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu institutu zásadních usnesení, zaujímá významnou pozici rozšířený senát.

Zákonné zakotvení řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu nalezneme v ustanovení § 17 odst. 1 s.ř.s.: *„Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“* Z ustanovení lze dovodit, že judikatura je sjednocována cestou rozhodování o konkrétní věci v řízení o kasační stížnosti. Řízení o kasační stížnosti je ve své dílčí otázce pouze přeneseno před rozšířený senát, což umožňuje uplatnění procesních práv účastníků, včetně práva vyjádřit se před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ke všem rozhodným skutečnostem. Řízení před rozšířeným senátem již není černou skřínkou, nýbrž procedurou, která je otevřena účastníkům řízení o kasačních stížnostech.<sup>108</sup> Senát nepostoupí věc k rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu za situace, kdy byl odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.<sup>109</sup>

Podmínkou příslušnosti rozšířeného senátu je existence rozporu dvou právních názorů a z ní vyplývající potřeba sjednotit přístup Nejvyššího správního soudu jako celku. *„Pod pojmem rozpor si představit situace:*

- a) *senát hodlá použít interpretační alternativu odlišnou od interpretace téhož ustanovení vyjádřeného ve starším rozhodnutí;*

---

<sup>108</sup> MORAVEC, Ondřej. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6. s. 12. ISSN 1802-3843.

<sup>109</sup> Srov. s německou právní úpravou GÄRDITZ, Klaus. *Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen*. Köhl : Carl Heymanns Verlag, 2013, s. 64-67. ISBN 978-3-452-27717-6.

- b) *ve starším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je vyjádřen obecný právní názor vztahující se i na případ posuzovaný senátem, který dospěje k závěru, že skutkové a právní okolnosti vyžadují, aby byl tento případ z působnosti obecného právního názoru vyňat;*
- c) *senát hodlá interpretovat právní normu jinak, než Nejvyšší správní soud učinil v případě skutkově a právně nikoli totožném, ale příbuzném.*<sup>110</sup>

O předložení sporné otázky nemůže senát rozhodnout svévolně. Zákon nabízí pouze dva možné přístupy, a sice posouzení otázky jako nesporné; v takovém případě se senát podřídí dřívějšímu právnímu názoru, nebo senát shledá otázku jako spornou a předloží ji rozšířenému senátu k rozhodnutí. V případě, že by senát nepředložil odlišný názor k posouzení rozšířenému senátu a v rozhodnutí vyjádřil odlišný právní názor, jednalo by se o porušení čl. 38 odst. 1 Listiny.<sup>111</sup>

Judikатурní praxe zná také důvody pro neaplikovatelnost § 17 s.ř.s. Ústavní soud konstatoval, že: „*účelem ustanovení § 17 odst. 1 s.ř.s. je toliko překázat případné nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem soudu Ústavního (čl. 89 odst.2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován. Opačný názor...by vedl k absurdnímu závěru, že by zde vždy po kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musel rozhodovat rozšířený senát, a to jen proto, aby aplikoval závazný právní názor Ústavního soudu, neboť nepochybně ani on by se z jeho závaznosti nemohl vymanit.* Dalším obecně uznávaným důvodem pro neaplikaci § 17 s.ř.s. je přijetí nových či novelizace stávajících právních předpisů.<sup>112</sup>

Podrobnou úpravu procedury řízení před rozšířeným senátem zakotvuje Jednací řád Nejvyššího správního soudu. Podstatné je ustanovení § 69 JŘ NSS, dle něhož senát Nejvyššího správního soudu rozhodne o postoupení věci rozšířenému senátu usnesením, v jehož odůvodnění vymezení spornou otázku, označí předešlé odlišné rozhodnutí a poučí

<sup>110</sup> MORAVEC, Ondřej. Sjednávání judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6. s. ISSN 1802-3843.

<sup>111</sup> Čl. 38 odst. 1 Listiny: „*Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.*“

<sup>112</sup> Nejvyšší správní soud se věnoval této otázce v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č.j. 2 Azs 17/2008-61.

účastníky řízení o nepřípustnosti opravných prostředků, o složení rozšířeného senátu a o právu namítat podjatost členů rozšířeného senátu a o lhůtě, v níž tak lze učinit.

Usnesení se doručuje účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení. Účastníci, stejně jako osoby zúčastněné na řízení musí být poučeni o právu se vyjádřit k postoupení věci rozšířenému senátu. Dle ustanovení § 70 JŘ NSS postoupí předseda senátu spis rozšířenému senátu po nabytí právní moci usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu.

V ustanovení § 71 JŘ NSS je upraven postup rozšířeného senátu za situace, kdy je sporná věc sama a za situace, kdy je toliko dílčí otázka.

Postoupením věci přechází rozhodovací pravomoc na rozšířený senát. Judikatorní praxe ukazuje, že rozšířený senát může rozhodnout třemi způsoby.

Buď se neztotožní s právním názorem senátu, který mu věc postoupil a potvrdí právní názor již dříve vyslovený, nebo bude s odlišným právním názorem postoupivšího senátu ve shodě a vydá své rozhodnutí v tomto smyslu. Může však nastat situace, kdy rozšířený senát s právním názorem postoupivšího senátu nebude nesouhlasit a zároveň nepotvrdí dříve vyslovený právní názor. V takovém případě svým rozhodnutím založí rozšířený senát nový právní názor.

Dle ustanovení § 18 s.ř.s. je rozšířený senát kompetentní také k posouzení právní otázky, kterou mu předloží senát Nejvyššího správního soudu poté, co při svém rozhodování opětovně dospěje k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o něž se opírá rozhodnutí správního orgánu. Tento postup nebyl v rámci fungování Nejvyššího správního soudu ještě nikdy uplatněn.

## **5.1 Složení, určování členů, role předsedy Nejvyššího správního soudu při vydávání rozvrhu práce**

Soudní řád správní obecně stanoví složení rozšířeného senátu. Dle § 16 odst. 3 písm. a) s.ř.s. se rozšířený senát skládá z předsedy a šesti soudců, rozhoduje-li o věci postoupené mu senátem složeným z předsedy a dvou soudců.

Ve všech ostatních případech se rozšířený senát skládá z předsedy a osmi soudců. Přestože u Nejvyššího správního soudu působí jako sjednotitel judikatury jediný rozšířený senát, zákon nevyklučuje možnost zřízení více rozšířených senátů.<sup>113</sup>

Konkrétní jména soudců, kteří byli zařazeni do jednotlivých senátů, nalezneme v tzv. rozvrhu práce. Rozvrh práce je organizačním dokumentem, který obsahuje pravidla rozdělování věcí do soudních oddělení a také pravidla pro zastupování.

Dále je zde upravena působnost senátů finančně-správního a sociálně-správního kolegia. Aktuálně účinnou verzi rozvrhu práce schválil dne 20. 12. 2012 předseda Nejvyššího správního soudu J. Baxa. Rozvrh práce byl zatím dvakrát změněn.<sup>114</sup>

Jednací řád Nejvyššího správního soudu zakotvuje tvorbu rozvrhu práce. Dle § 87 odst. 1 JŘ NSS vypracuje předseda Nejvyššího správního soudu návrh rozvrhu práce a uveřejní jej na vnitřní počítačové síti soudu nejpozději do 30. 11. předchozího kalendářního roku. Do dvou týdnů od uveřejnění návrhu shromáždí předsedové kolegií, po projednání v kolegiích, připomínky k tomuto návrhu. Následně projedná tyto připomínky předseda Nejvyššího správního soudu se Soudcovskou radou.

Mezi povinnostmi předsedy Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozvrhu práce patří zejména:

- a) jmenovitě určit soudce tvořící senát, asistenty soudců, vyšší soudní úředníky, soudní tajemníky a soudní vykonavatele, kteří budou působit v jednotlivých soudních odděleních;
- b) stanovit okruh věcí, které se projednávají a rozhodují na pobočce soudu;
- c) stanovit způsob rozdělení věcí mezi jednotlivá soudní oddělení;
- d) určit soudce, kteří budou zastupovat v jednotlivých odděleních soudce, kteří nemohou věc z důvodu nepřítomnosti nebo vyloučení anebo z jiných důvodů stanovených zákonem projednat a rozhodnout;
- e) určit zastupování asistentů soudců, vyšších soudních úředníků, soudních tajemníků a soudních vykonavatelů působících v jednotlivých soudních

---

<sup>113</sup> Ustanovení § 16 odst. 1 s.ř.s. zakotvuje, že Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo rozšířených senátech, nestanoví-li zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu. Z této dikce zákona autorka práce dovozuje, že počet rozšířených senátů není omezen.

<sup>114</sup> První změna rozvrhu práce účinná od 1. 2. 2013 reagovala na rezignaci soudce Nejvyššího správního soudu P. Vrchy na funkci člena zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Druhá změna rozvrhu práce účinná od 3. 5. 2013 nastala z důvodu jmenování M. Tomkové soudkyní Ústavního soudu. Zároveň byla v rámci této změny K. Šimáčková jmenována předsedkyní 6. senátu Nejvyššího správního soudu.

odděleních pro případ, že nemohou provést úkony ve věci z důvodu nepřítomnosti nebo vyloučení anebo z jiných vážných důvodů.

Změny rozvrhu práce vyvolané potřebou nového rozdělení práce v průběhu roku projedná předseda soudu s dotčenými soudci, příslušným předsedou kolegia, ředitelem soudních kanceláří a se Soudcovskou radou. Předseda soudu zajistí uveřejnění rozvrhu práce na internetových stránkách a na vnitřní počítačové síti soudu a také zajistí, aby byl v písemné podobě zpřístupněn veřejnosti k nahlédnutí v podatelně soudu nejpozději do 31. 12. předchozího kalendářního roku. Předseda soudu rovněž zajišťuje zveřejnění změn rozvrhu práce v přiměřené lhůtě.

Při vydávání rozvrhu práce zaujímá předseda soudu dominantní postavení. Ve svých rozhodnutích ohledně určování členů jednotlivých senátů není ničím limitován. Soudcovská rada má pouze funkci poradního orgánu, jehož názorem není předseda soudu vázán. To má vážné důsledky i pro personální obsazení rozšířeného senátu. Na dobu jednoho kalendářního roku je jmenována určitá skladba soudců, která by se z důvodu zachování stability rozhodování měla měnit pouze ze závažných důvodů, např. smrt soudce, rezignace na funkci soudce, atd. Ovšem následný rok se může teoreticky skladba rozšířeného senátu zcela změnit, pokud by k takovému krok považoval předseda Nejvyššího správního soudu za správný. V praxi se s takto extrémní změnou složení rozšířeného senátu soudu nesetkáme. Při sestavování složení rozšířeného senátu je patrná snaha předsedy Nejvyššího správního soudu o zajištění stability soudcovského rozhodování. Nicméně z vývoje posledních let lze vypozařovat častější obměnu členů rozšířeného senátu.

Dle rozvrhu práce účinného od 1. 1. 2013 jsou členy sedmičlenného rozšířeného senátu: J. Baxa, J. Camrda, J. Palla, B. Pořízková, K. Šimáčková, K. Šimka a J. Vlašín. Toto složení se shoduje se složením rozšířeného senátu podle rozvrhu práce účinného od 1. 1. 2012 pouze z necelých 58% a tak je otázkou do jaké míry může tato častější obměna ovlivnit celkovou stabilitu v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu.

Devítičlenný rozšířený senát dle rozvrhu práce od 1. 1. 2013 zastupuje: J. Baxa, J. Camrda, E. Cihlářová, D. Nygrínová, J. Palla, B. Pořízková, K. Šimáčková, K. Šimka a J. Vlašín. Z uvedeného je patrné, že všichni členové sedmičlenného rozšířeného senátu zasedají také v devítičlenném rozšířeném senátu a jsou doplněni pouze o další dva jiné soudce, což přispívá ke konzistentnímu rozhodování devítičlenného rozšířeného senátu.

Alternativou ke každoročnímu sestavování pevné skladby rozšířeného senátu by byl určitý princip, na základě kterého by se rozšířený senát skládal z „malého“ tříčlenného senátu, který postoupil věc rozšířenému senátu a čtyř/šesti soudců z „vedlejších“ senátů. V úvahu by také připadalo složení rozšířeného senátu založené na rotačním principu, který by například říkal: postupuje-li věc 8. senát Nejvyššího správního soudu, skládá se rozšířený senát ze dvou členů 8. senátu a ze dvou soudců 4. senátu Nejvyššího správního soudu, apod. Takto by se ad hoc měnilo složení rozšířeného senátu v závislosti na tom, který „malý“ senát by spornou otázku předložil. Z pohledu autorky práce se jeví jako stabilnější určování členů rozšířeného senátu předsedou Nejvyššího správního soudu na jeden kalendářní rok, byť je tento způsob z důvodu monopolu předsedy Nejvyššího správního soudu také kritizován.

## **5.2 Tradice a vyváženost při personálním obsazování Nejvyššího správního soudu**

Soudcovské sbory jsou na kontinentu formovány v závislosti na hierarchickém ideálu státní moci, který předpokládá soudnictví založené na principech přísné hierarchie, neosobnosti formálních norem práva a logického legalismu. Soudcovské sbory často připomínají byrokracii, jak v myšlení, tak v rozhodování. Typické je, že soudci jsou vybíráni administrativním způsobem na počátku své profesní kariéry.<sup>115</sup> Naproti tomu způsob výběru soudce Nejvyššího správního soudu je poměrně složitá procedura, v rámci které musí uchazeč splnit nejen zákonné podmínky pro jmenování soudcem, ale i zvláštní podmínky kladené speciálně Nejvyšším správním soudem a od roku 2012 i nové podmínky stanovené v Memorandu o výběru kandidátů na soudce NSS (dále jen „Memorandum“). Cílem celé této procedury je vybrat špičkové odborníky ze soudů všech stupňů, jiných právnických profesí i akademické sféry.

Předseda Nejvyššího správního soudu v rámci výkonu státní správy zajišťuje chod soudu, a to jak po stránce organizační, tak personální. Dle ustanovení § 29 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zabezpečuje předseda Nejvyššího správního soudu řádné obsazení Nejvyššího správního soudu soudci, asistenty soudců, odbornými a dalšími zaměstnanci. Předseda soudu tak činí ve spolupráci se Soudcovskou radou složenou z pěti soudců Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>115</sup> KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 30. ISBN 80-903786-0-9.



Obecné podmínky pro jmenování soudcem vycházejí ze zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Tento zákon předpokládá, že soudcem může být ustanoven státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům a bezúhonný<sup>116</sup>, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat. Současně musí v den ustanovení dosáhnout věku nejméně 30 let a souhlasit se svým ustanovením za soudce. Dalším předpokladem pro ustanovení soudcem je též vysokoškolské právnické vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky<sup>117</sup>. Stejně účinky má výkon funkce soudce Ústavního soudu alespoň po dobu 2 let.<sup>118</sup>

Vedle obecných podmínek zakotvuje soudní řád správní zvláštní podmínky, které se zakládají především na délce praxe a odborných zkušenostech. Soudcem Nejvyššího správního soudu se může stát buď soudce, který má právní praxi nejméně desetiletou a svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce, anebo jiný odborník, který vykonával v oboru ústavního, správního nebo finančního práva po dobu nejméně deseti let právní praxi nebo vědeckou, popřípadě pedagogickou činnost. Zákon tedy pro Nejvyšší správní soud počítá s tím, že bude obsazován jak zkušenými kariérními soudci, tak i odborníky z právní praxe v jiných právních profesích a akademické obce.

### **5.2.1 Výběr kandidátů do roku 2012**

V době zřízení Nejvyššího správního soudu bylo potřeba zcela nově obsadit tuto instituci. Důležitou roli hrála rychlost, se kterou bylo potřeba nalézt schopné lidi, kteří by dokázali rozhodovat v reálném čase, současně za zachování odpovídající kvality. Byl-li uchazečem některý ze soudců působících u nižších soudů, musel absolvovat několikaměsíční stáž u Nejvyššího správního soudu, během které měl prokázat předpoklady pro výkon soudce Nejvyššího správního soudu. Uchazeč z jiné, tedy kromě justiční praxe, musel být pro své kvality vybrán předsedou soudu. Dále musel být uchazeč připraven vést se svými budoucími kolegy odbornou diskuzi o svých názorech

---

<sup>116</sup> Podmínku bezúhonnosti nespĺňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, jestliže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky nehledí, jako by nebyl odsouzen.

<sup>117</sup> Za odbornou justiční zkoušku se považuje též advokátní zkouška, závěrečná zkouška právního čkatele, notářská zkouška a odborná exekutorská zkouška.

<sup>118</sup> KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 1994, s. 18-19. ISBN 80-7179-761-8.

a předstoupit s odborným vystoupením. Ke všem kandidátům se vyjádřila soudcovská Rada.

V případě uchazeče z jiné praxe kromě justiční podal předseda soudu ministru spravedlnosti příslušný návrh na jmenování soudcem, který byl postoupen prezidentu republiky s jeho přidělením nejvyššímu správnímu soudu. U soudců působících u nižších soudů podal předseda soudu ministru spravedlnosti příslušný návrh na trvalé přeložení soudce k nejvyššímu správnímu soudu.<sup>119</sup>

## 5.2.2 Nová pravidla výběru kandidátů

V rámci nových pravidel výběru kandidátů zůstává cílem předsedy Nejvyššího správního soudu sestavit, obměňovat a doplňovat soudcovské řady tak, aby soud byl pestrý, složený z důvěryhodných osobností skýtajících dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti. Soudci Nejvyššího správního soudu by měli být lidé moudří, uvážliví, odvážní, s pevným charakterem a hlubokým smyslem pro spravedlnost, vybavení navíc silnou vůlí pro její hledání a nalezení. Tito soudci by se měli vyznačovat kvalitní prací, aktivitou, společenskou odpovědností, sebevědomím založeným na profesních kvalitách a své konkurenceschopnosti. Musí počítat s tím, že jejich práce bude vystavena veřejné kritice.<sup>120</sup> Z těchto důvodů jsou za klíčové vlastnosti případného kandidáta na funkci soudce Nejvyššího správního soudu především považovány:

- ✚ osobnostní kvality a charakter (morální integrita, objektivita, odvaha, dobrý úsudek, pokora, rozhodnost, schopnost a ochota učit se a dále se profesně rozvíjet);
- ✚ intelektuální kapacita (obecná právní erudice, vysoká úroveň znalostí v oblasti veřejného práva, schopnost rychle vstřebávat a analyzovat informace, samostatné myšlení);
- ✚ schopnost porozumění a férové jednání (schopnost přistupovat ke každému jednotlivci, bez ohledu na prostředí, z něhož pochází, citlivě a s respektem, ochota trpělivě naslouchat, zdvořilé jednání);
- ✚ autorita a komunikační schopnosti (schopnost vyvolávat respekt a důvěru, schopnost udržet autoritu i v případě pokusu o její zpochybnění,

---

<sup>119</sup> Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Memorandum-o-vyberu-kandidatu-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud-zverejneni-pravidel/art/875?menu=382>

<sup>120</sup> Tamtéž.

schopnost jasně a stručně vysvětlit průběh řízení a jakékoliv rozhodnutí všem účastníkům řízení a dalším osobám);



efektivita práce (schopnost pracovat rychle a pod tlakem, schopnost dobře si organizovat svůj čas a bez průtahů vyhotovovat jasně odůvodněná rozhodnutí, schopnost konstruktivně spolupracovat s ostatními soudci v senátu a v rámci celého soudu, schopnost vést a vychovávat asistenty a obecné manažerské schopnosti).

V Memorandu je dále uvedeno, že předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, které by měly schopnosti i motivaci zařadit se do týmu soudců Nejvyššího správního soudu. Vhodnost takového doporučení pak posoudí nejprve předseda soudu. Předběžně vybraný kandidát se představí na zasedání pléna soudu. Cílem tohoto vystoupení je seznámit plénem s názory a motivací kandidáta. Kandidát může vyložit svůj pohled na fungování soudu a popsat svou možnou roli v něm. Vyrozumění o tomto zasedání pléna s právem účasti budou dále ministr spravedlnosti či jeho zástupce a zástupce Kanceláře prezidenta republiky. Po slyšení kandidáta vydá soudcovská rada své doporučení předsedovi soudu. Předseda soudu s přihlédnutím k jeho obsahu učiní následně formální kroky směřující buďto k navržení vybraného kandidáta do soudcovské funkce nebo mu sdělí, že pro takový postup neshledal dostatečné důvody.

Na základě nového postupu výběru kandidátů Nejvyššího správního soudu se dne 10. 10. 2012 konalo první slyšení dvou kandidátů ucházejících se o post soudce Nejvyššího správního soudu před jeho plénem.<sup>121</sup>

Prvním kandidátem byl bývalý asistent předsedy Nejvyššího správního soudu A. Roztočil, který ukončil své pětileté působení u Nejvyššího správního soudu v roce 2010 a zahájil spolupráci s advokátní kanceláří Havel, Holásek & Partners s.r.o.

Druhý kandidát T. Langlášek také působil jako asistent u předsedy Ústavního soudu P. Rychetského.

Právě skutečnost, že oba kandidáti jsou bývalými asistenty soudců, byla kritizována ze strany soudce Nejvyššího soudu P. Vrchy. Ten označil za problematické, že oba kandidáti mají velmi krátkou právní praxi, která by z pohledu Nejvyššího soudu

---

<sup>121</sup> Charakteristiky obou kandidátů jsou dostupné na: [http://www.nssoud.cz/Kandidati-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud/art/877?tre\\_id=205](http://www.nssoud.cz/Kandidati-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud/art/877?tre_id=205)

byla u zájemců na post kandidáta na funkci soudce Nejvyššího soudu zcela nedostatečná.<sup>122</sup>

Na stranu jednu P. Vrcha označil nastavená kritéria pro výběr soudců Nejvyššího správního soudu za zcela jasně pozitivním krok, na stranu druhou k Memorandu o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyššího správního soudu doslova uvedl: „*Nemyslím si však – a jsem velmi rád, že stejný názor sdílí i Soudcová rada Nejvyššího soudu ČR – že podobný mechanismus (ať už podle zveřejněných pravidel či podle procedury detailně popsané soudkyní Šimáčkovou) je v poměrech NS reálně uplatnitelný, resp. akceptovatelný. Především je prakticky nemožné, aby na post soudce NS vážně uvažoval právník s pouhou průpravou asistenta soudce či s další krátkou právní praxí a měl by být navržen ke jmenování pro výkon této funkce soudce. Rovněž je nepoužitelné spojovat obsazení volných funkčních míst soudců u Nejvyššího soudu s obligatorním slyšením před plénem NS. Takové slyšení totiž ještě vůbec nic nevyovídá o kvalitě kandidáta, nehledě na skutečnost, že řada (zejména) odvolacích soudců by uvedené slyšení ani nepodstoupila.*“<sup>123</sup>

Závěrem lze shrnout, že na základě výše popsaného postupu se soudci Nejvyššího správního soudu postupně stali bývalí soudci civilní, trestní i správní, odborníci ze správních úřadů i legislativy, advokáti, právní teoretici, akademici specializující se na ústavní či správní právo, daňoví specialisté. Nejvyšší správní soud se vytvořil jako pluralitní názorové prostředí. A. Roztočí je soudcem Nejvyššího správního soudu od února 2013. T. Langlášek se ujal funkce soudce přiděleného k Nejvyššímu správnímu soudu v březnu 2013.

Od zveřejnění Memoranda rozšířil řady soudců Nejvyššího správního soudu ještě J. Vyklický, který byl do konce roku 2012 dočasně přidělen k Nejvyššího správního soudu.

Od 1. 1. 2013 je J. Vyklický stálým soudcem Nejvyššího správního soudu. V jeho případě se slyšení před plénem Nejvyššího správního soudu nekonalo, což je vzhledem k opakovanému dočasnému přidělení k Nejvyššího správního soudu logické. Autorka práce se domnívá, že doplňováním Nejvyššího správního soudu pouze z řad nižších soudců vybraných na základě dlouhodobé reference o jejich odborných

---

<sup>122</sup> VRCHA, Pavel. K výběru kandidátů pro výkon funkce soudce Nejvyššího soudu ČR, dostupné na: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-vyberu-kandidatu-pro-vykon-funkce-soudce-nejvyssiho-soudu-cr/>

<sup>123</sup> VRCHA, Pavel. K výběru kandidátů pro výkon funkce soudce Nejvyššího soudu ČR, dostupné na: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-vyberu-kandidatu-pro-vykon-funkce-soudce-nejvyssiho-soudu-cr/>

zkušenostech by utrpěla kvalita a rychlost rozhodování soudců Nejvyššího správního soudu.

### **5.3 Střet s rozhodnutími jiných precedenčních soudů – Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva**

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu mají precedenční povahu. Tuto závaznost lze dovést z ustanovení § 17 odst. 1 s.ř.s., a to *per argumentum a minori ad maius*. Pokud je senát Nejvyššího správního soudu vázán právním názorem jiného senátu téhož soudu, a tento názor mu brání zaujmout právní názor odlišný, dokud věc nepředloží rozšířenému senátu, aby o daném právním rozporu rozhodl, tím spíše není senát oprávněn samostatně rozhodnout v rozporu s rozhodnutím rozšířeného senátu.<sup>124</sup>

Uvážíme-li precedenční povahu rozhodnutí rozšířeného senátu v protikladu k rozhodnutí jiného precedenčního soudu, může nám vzniknout střet dvou silných soudních institucí, jehož řešení není zcela bezrozporné. V následující kapitole bude obecně vymezen vztah Nejvyššího správního soudu k Ústavnímu soudu, Evropskému soudnímu dvoru a Evropskému soudu pro lidská práva.

#### **5.3.1 Střet s rozhodnutími Ústavního soudu**

Není pochyb o tom, že rozhodnutí Ústavního soudu v konkrétní věci je pro Nejvyšší správní soud i jeho rozšířený senát závazné. O precedenční povaze rozhodnutí Ústavního soudu a obzvláště o závaznosti jeho usnesení se dá přinejmenším kvalitně diskutovat.<sup>125</sup>

Elementárním základem diskuse bude právní názor samotného Ústavního soudu, který vyjádřil v nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 a nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05. Oba nálezy jsou značně rozsáhlé; první z nich se zabývá problematikou globální celní záruky a druhý česko-slovenskými důchody.

---

<sup>124</sup> MORAVEC, Ondřej. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6. s. 12. ISSN 1802-3843.

<sup>125</sup> Diskusi na toto téma vyvolal V. Šimíček svým příspěvkem: Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: jednotná judikatura namísto algoritmů. Příspěvek s datem 3. 12. 2007 je dostupný na: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/12/cesta-k-vt-zvaznost>

V nálezu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 zformuloval Ústavní soud názor, že usnesení nejsou závazná *erga omnes*, a že i když je ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná plénem, nebrání to pozdějšímu vyhovění senátním nálezem v obdobné právní otázce. „*Účelem řízení o ústavní stížnosti je ochrana základních práv či svobod, což se promítá i do povahy a obsahu odmítacích usnesení, které plní mj. funkci jistého procesního ventilu uvolňujícího rozhodovací kapacitu, a rozhodně nemůže poskytovat alibi pro orgány veřejné moci, které však kvazimeritorní (a často i nemeritorní) rozhodnutí soudů chránících základní práva, takto užívají – jako potvrzení svých právních názorů.*“

V nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 Ústavní soud jasně vymezil kasační a precedenční závaznost nálezů Ústavního soudu. Dále v nálezu dedukoval z čl. 89 odst. 2 Ústavy nepostradatelný princip, dle něhož „*...ústavněprávní výklady vyslovené v nálezech Ústavního soudu jsou pro obecné soudy zpravidla závazné. Nicméně vzhledem k nepřetržitému vývoji judikatury Ústavního soudu a nutnosti nechat otevřenou možnost, aby Ústavní soud svou judikaturu modifikoval anebo i překonal, ... nejsou vztahy mezi Ústavním soudem a obecnými soudy charakterizované jednosměrným diktátem; naopak musí být mezi nimi umožněn dialog.*“

Podstatné je, že Ústavní soud nepřikazuje jednostranně obecným soudům, jak se mají rozhodovat, ale nechává prostor pro určitou debatu. K „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu tak mohou obecné soudy zaujmout dva základní postoje:

- a) **reflektovat ústavněprávní výklad vyložený v nálezů Ústavního soudu**, obecný soud rozhodne na základě ústavních principů prohlášených Ústavním soudem v jeho nálezech a navíc tyto ústavní principy aplikuje rozumně, což neznamená ani otrocké opakování, ani bezduché kopírování názorů Ústavního soudu;
- b) **nereflektovat ústavněprávní výklad vyložený v nálezů Ústavního soudu**, obecný soud pro vlastní rozhodování neužije *ratio decidendi* nález Ústavního soudu. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu může nabývat různé podoby závislé na okolnostech případu a postoji, který obecný soud k nálezům Ústavního soudu zaujme.

Jako reflexi Ústavní soud připustil též přednesení seriózních argumentů vedoucích k závěru, proč není vhodné – s ohledem na relevantní skutkové rozdíly – aplikovat již vyslovený princip v dalším případě. *„To znamená, že se obecný soud smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotyčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotyčný ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto obecný soud postupuje, pak fakt, že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k závěru, že by obecný soud jednal chybně a že tudíž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.“*

Z výše uvedeného vyplývá pro rozšířený senát následující: ústavněprávní výklady vyslovené v nálezech Ústavního soudu jsou pro rozšířený senát zpravidla závazné. Pokud rozšířený senát odmítne takovýto právní názor reflektovat, musí velmi důkladně vysvětlit důvody, proč se nehodlá držet názorů prezentovaných Ústavním soudem. S těmito úvahami se rozšířený senát ztotožnil v usnesení ze dne 11. 1. 2006, sp. zn. 2 Afs 66/2004, když konstatoval: *„Jakkoliv tedy se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat a v tomto smyslu je pro ně závazná. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností i věc i patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil.“*

Svůj názor k závaznosti judikatury Ústavního soudu vyjádřil rozšířený senát i v usnesení ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. 8 Afs 48/2009. Zde byla řešena sporná otázka ohledně „ceny platné v okamžiku nabídky“. Výrazem „cena platná v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu

dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná. „Na tomto uvedeném závěru nic nemění ani to, že Ústavní soud usnesením ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 288/10, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost jiného stěžovatele postiženého za správní delikt podobné povahy jako v nyní projednávané věci. Ústavní soud v něm stručně, aniž by se zabýval podstatou věci, uvedl, že napadená rozhodnutí,... jsou dostatečně odůvodněna a že ve věci nespátřuje nepřipustné ústavněprávní konsekvence. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že: „Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věci obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud. V projednávané věci jde právě o tento případ, a proto právní názor vyjádřený v usnesení Ústavního soudu nebrání, aby rozšířený senát zaujal názor jiný.

### **5.3.2 Střet s rozhodnutími Evropského soudního dvora**

Čeští soudci mají od 1. 5. 2004 povinnost reflektovat judikaturu Evropského soudního dvora, respektovat ji a pracovat s ní. Při zamyšlení se nad otázkou závaznosti národních soudů judikaturou Evropského soudního dvora nestačí zůstat u prostého zavazování jednoho soudu druhým. Na danou problematiku by mělo být nahlíženo jako na vztah dvou právních řádů – tedy právního řádu Evropské unie a právních řádů členských států. Soudy členských států a Evropský soudní dvůr nejsou dva oddělené světy. Právě naopak. Až ve spojení tvoří národní soudy a Evropský soudní dvůr soudnictví Evropské unie.<sup>126</sup>

Unijní právo lze charakterizovat několika vlastnostmi. Za prvé se jedná o právní řád, který je použitelný ve všech členských státech za jednotných podmínek a je nadřazen právu národních členských států.

Druhou vlastností je přednost unijního práva před právem vnitrostátním. Hlavním důsledkem je povinnost národního soudce neaplikovat národní normu, která

---

<sup>126</sup> BOBEK, Michal; KOMÁREK, Jan. Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách? - 1. část. *Právní rozhledy*. 2004, č. 19, s. 700. ISSN 1210-6410.



odporuje normě unijní. Dalším v pořadí třetím charakteristickým rysem unijního práva je bezprostřední použitelnost některých právních předpisů Evropské unie.<sup>127</sup> Přímý účinek umožňuje jednotlivcům bezprostředně se dovolávat unijního práva u soudu nezávisle na tom, zda existují příslušné vnitrostátní právní předpisy.

Posledním nepostradatelným znakem unijního práva je eurokonformní výklad. V případě, že konkrétní akt práva Evropské unie nemá přímý účinek, je členský stát povinen interpretovat vnitrostátní právní předpis, přijatý na základě transpozice určité směrnice, dle účelu daného aktu práva unijního.

Samotným aktem přistoupení a závazku členského státu aplikovat na svém území unijní právo, vzniká povinnost orgánů členského státu aplikovat právo Evropské unie, a to právě s ohledem na nadřazenost, přednost, přímý účinek i povinnost eurokonformního výkladu evropského práva. Hlavním úkolem Evropského soudního dvora je zajištění „dodržování“ práva při výkladu a provádění smluv.<sup>128</sup>

Evropský soudní dvůr je příslušný k výkladu a aplikaci jak primárního, tak sekundárního evropského práva. Pravomoci přenesené členskými státy na Evropskou unii zahrnují i soudní moc náležející Evropskému soudnímu dvoru. Jeho rozhodnutí jsou proto pro členské státy závazná.<sup>129</sup> A nejen pro členské státy. Judikatura soudního dvora je závazná i pro české soudy a ostatní státní orgány mají povinnost ji znát a aplikovat.<sup>130</sup>

Po přistoupení České republiky k Evropské unii došlo ke kvalitativní změně při využití argumentace právem Evropských společenství pro výklad vnitrostátního práva ve sporech, které mají skutkový základ před přistoupením. V této otázce je klíčový rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, č.j. 2 Afs 92/2005-45. V kauze šlo o spor ohledně místa odpočtu DPH ze zdanitelného plnění mezi dvěma

---

<sup>127</sup> Přímý účinek je dvojího charakteru: vertikální a horizontální. Vertikální přímý účinek se použije ve vztahu mezi jednotlivci a státem. Horizontální účinek se uplatní ve vztahu mezi jednotlivci. Některé typy aktů mají plný přímý účinek (tj. horizontální a vertikální účinek) a některé jen částečný přímý účinek (omezeno na vertikální účinek). Do první skupiny náleží primární právní předpisy, tj. texty na samém vrcholu evropského právního řádu. Povinnosti vyplývající z těchto právních předpisů musí být přesné, jasné a bezpodmínečné. V druhé skupině se nacházejí sekundární právní předpisy. Nařízení mají úplný přímý účinek, směrnice mají za určitých podmínek také přímý účinek, ale pouze vertikální. Rozhodnutí mají přímý účinek, pokud je jejich adresátem členský stát. Stanoviska a doporučení nejsou právně závazná, tudíž nemají přímý účinek.

<sup>128</sup> Podrobně k otázce Evropského soudního dvora co by ústavního soudu BAUER, Lukas. *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht?* Wien: Nomos, 2008, s. 213. ISBN 978-3-8329-3340-1.

<sup>129</sup> TICHÝ, Luboš; ARNOLD, Rainer; ZEMÁNEK, Jiří; KRÁL, Richard; DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 348. ISBN 978-80-7400-333-2

<sup>130</sup> BOBEK, Michal. *Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů*. Soudní rozhledy, 2006, č. 2. s. 46-47. ISSN 1211-4405.

českými subjekty, jehož předmětem byla rekonstrukce nemovitého výrobního zařízení umístěného na Slovensku. Při řešení této kauzy Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro přijímání relevantní české úpravy daně z přidané hodnoty (tehdy platný zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty) byl zákonodárce inspirován úpravou práva Evropských společenství a právními řády členských států Evropské unie.

Dovodil proto, že *„I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva Evropským společenstvím a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství.*

Díky tomuto rozhodnutí se judikatura Nejvyššího správního soudu otevřela působení práva Evropských společenství i pro situace, ve kterých se skutkové okolnosti nacházely před samotným přistoupením. Je zde však nutné zdůraznit, že se jedná o dobrovolné zohlednění práva Evropských společenství, nikoli o povinné; není to tedy povinnost, jež by vyplývala z práva Evropských společenství.<sup>131</sup>

K rozdílu mezi vhodným zohledněním práva Evropských společenství pro právní skutečnosti před přistoupením a jeho povinným zohledněním po přistoupení se vyjádřil opět Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 3/2007, který opakovaně konstatoval, že: *„Právní předpisy Společenství a judikatura Soudního dvora ES slouží jako vhodné výkladové vodítko při výkladu české právní úpravy, a to i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie. Předpokladem inspirace právem ES a judikaturou Soudního dvora je skutečnost, že vykládané ustanovení českého právního předpisu bylo přijato za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a český zákonodárce nevyjádřil úmysl se od normy práva Společenství odchýlit...O kvalitativně odlišnou situaci se nicméně jedná v případech, kdy jsou posuzovány skutkové okolnosti,*

---

<sup>131</sup> BOBEK, Michal. Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak? *Soudní rozhledy*. 2008, č. 10. s. 368. ISSN 1211-4405.

*ke kterým došlo po přistoupení členského státu k Evropské unii. Zde již neslouží právo Společenství a judikatura Soudního dvora jako vhodné, ale jako povinné výkladové vodítko, a to nejen v případech, kdy chybí řádné provedení směrnic ES na vnitrostátní úrovni.“*

Nejvyšší správní soud dává prostřednictvím své judikatury zřetelně najevo, že si uvědomuje svoji vázanost judikaturou Evropského soudního dvora. Dokládá to v rozsáhlé judikatuře, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 04. 2009, č. j. 7 Afs 108/2008-59, ve věci prokázání preferenčního původu zboží nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 04. 2010, č. j. 3 Ads 90/2009-78, ve věcech přepočtu dob pojištění z jednotek používaných jinými státy.

Příznivý vztah Nejvyššího správního soudu k právu Evropské unie deklaruje také rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 02. 2005, sp. zn. 6 Ads 62/2003, k nediskriminační povaze kritéria sídla zaměstnavatele podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SR (publikováno pod č. 228/1993 Sb.m.s.) pro určení příslušnosti nástupnického republiky ČSFR k hodnocení dob pojištění pro určení výše starobního důchodu.<sup>132</sup>

Domácí soudce nemůže přijmout takovou interpretaci unijního práva, která by se odlišovala od dosavadní interpretace dané judikaturou Evropského soudního dvora. Pokud soudce není spokojen s judikaturou, kterou mu Evropský soudní dvůr nabízí a není schopen ji rozumně odlišit, může předložit Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku.

Řízení o předběžné otázce je dnes typickým procesním instrumentem unijního práva. Neomezená možnost všech vnitrostátních soudů podat Evropskému soudnímu

---

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č.j. 6 Ads 62/2003-31 (556/2005 Sb. NSS). Význam rozhodnutí spočívá v tom, že komplexně rozebírá otázku starobních důchodů u občanů, kteří pracovali v období bývalého Československa část života v české a část života ve slovenské části federace. Rozhodnutí obsahuje analýzu pojmání zákazu diskriminace z hlediska českého ústavního práva, práva Evropského Společenství, včetně judikatury k němu. Přestože rozhodnutí napadená kasační stížností byla vydána před vstupem ČR do Evropské Unie, považoval soud za vhodné přihlídnout k právu Evropského Společenství. Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 09. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodný právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmě racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství.“

dvoru předběžnou otázku je považována za jeden ze základních prostředků zajištění efektivity a jednotné interpretace práva Evropské unie.<sup>133</sup> Cílem řízení o předběžné otázce je nabídnout národnímu soudci „autoritativní“ radu, která ho dále nasměruje na určitou cestu výkladu a aplikace unijního práva.<sup>134</sup>

Řízení před Evropským soudním dvorem se zahajuje na žádost vnitrostátního soudu o zodpovězení předběžné otázky týkající se výkladu nebo platnosti práva Evropské unie.

Pro národní soudy včetně Nejvyššího správního soudu platí zásada uvedená v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle toho článku vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Evropský soudní dvůr.

Z toho pravidla existují dvě výjimky, a sice situace, kdy výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy (*acte clair*) nebo když výkladová nejasnost již byla překonána judikaturou Evropského soudního dvora (*acte éclairé*).

### **5.3.3 Střet s rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva**

Úkolem Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) založeného Radou Evropy je zajišťování dodržování práv zakotvených v Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách (dále jen „Úmluva“). Jaká je závaznost či autorita judikatury Evropského soudu pro lidská práva v právních řádech smluvních stran? Odpověď zní – různá.

Určení hierarchie a vnitrostátní závaznosti jak Úmluvy, tak judikatury ESLP zůstává v kompetenci členských států.

Česká republika se stala stranou Úmluvy dne 1. 1. 1993 jako nástupnický stát České a Slovenské federativní republiky, a Úmluva je tak součástí právního řádu České republiky. České soudy a orgány veřejné správy mají povinnost zohledňovat judikaturu ESLP. Tuto povinnost je možno dovést z povinnosti dodržovat převzaté závazky spolu s výlučnou pravomocí ESLP pro výklad ustanovení Úmluvy.

---

<sup>133</sup> ŠTENCEL, Václav. Předběžná otázka jako prostředek nerespektování závazného právního názoru nadřízeného soudu. *Právní rozhledy*, 2010, s. 806. ISSN 1210-6410.

<sup>134</sup> ČELADNÍK, Filip. *Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád*. 2009, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>

Tato Úmluva má v českém právním řádu stejný status jako ústavní zákon a poskytuje Ústavnímu soudu derogační kritérium pro přezkoumání ústavnosti. Úmluvu jsou povinni aplikovat ve smyslu čl. 10 Ústavy všechny obecné soudy a orgány veřejné moci vůbec. V případě rozporu mezi Úmluvou a zákonem se soudy obrací podle čl. 95 odst. 2 Ústavy s návrhem na zrušení zákona na Ústavní soud.

Stejně jako v předchozích kapitolách je zásadní otázkou působení judikatury ESLP. Pokud je rozhodnutí adresováno konkrétnímu státu v konkrétní věci, má Ústavní soud České republiky jasno: „*Ústavní soud nemá žádných pochybností o tom, že obsah závazného rozsudku Evropského soudu ve věci proti České republice představuje pro ČR závazek, jenž pro ni vyplývá z mezinárodního práva. Česká republika je povinna nejen podle mezinárodního práva, ale i s odkazem na ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy takové závazky dodržovat.*“<sup>135</sup> Podle čl. 46 odst. 1 Úmluvy se vysoké smluvní strany zavazují, že se budou řídit konečným rozsudkem ESLP ve všech případech, jichž jsou stranami. Jak je však řešena problematika širšího působení judikatury nad rámec konkrétního případu?

Pokud ESLP vysloví v jiném případě adresovaném jinému členskému státu určitý právní názor, který je nicméně aplikovatelný i pro obdobný případ, lze mluvit o závaznosti rozhodnutí pro jiný vnitrostátní soud? Odpověď zní – nikoliv.

Právní praxe žádného z větších členských států se nepřiklání k názoru, že by byly soudy povinny následovat právní názor vyslovený ESLP a bez dalšího jej ve vnitrostátním právu aplikovat.<sup>136</sup>

Úmluva nezakotvuje princip *stare decisis* typický pro země *common law*, ani jinou doktrínu precedentu, což není vzhledem k převaze smluvních stran s kontinentální právní tradicí ničím překvapujícím. Nicméně ESLP sám uvádí, že ačkoliv není formálně povinen své dřívější rozsudky následovat, je v zájmu zachování právní jistoty, předvídatelnosti a rovnosti před zákonem, aby se bez platného důvodu neodchyloval od právního názoru, který zaujal ve svých předchozích rozsudcích.<sup>137</sup>

Současně je však dodáváno, že Úmluva má sloužit jako mechanismus ochrany lidských práv. Úmluva musí brát v úvahu vývoj v žalovaném státě a ve smluvních

---

<sup>135</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 604/02 (případ „Červeňákoví“), anotace rozhodnutí viz MIKEŠ, Petr. K vlivu smírného urovnání před ESLP na vnitrostátní řízení v případě Červeňákových. *Jurisprudence*. 2005, č. 1, s. 51 – 57.

<sup>136</sup> <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/mbobek/docs/ESLP.pdf>

<sup>137</sup> Christine Goodwin proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, 11. 7. 2002, č. 28957/95, § 74; Chapman proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, 18. 1. 2001, č. 27238/95, § 70;

státech obecně. To jí umožní reagovat např. na konsenzus, který se může vytvořit v odpovědi na otázku, jakých standardů má být dosaženo.<sup>138</sup> Zásadní význam spočívá na tom, aby byla Úmluva vykládána a publikována takovým způsobem, který činí práva praktickými a účinnými, nikoli teoretickými a iluzorními. Pokud by ESLP neudržoval dynamický a evolutivní přístup, hrozilo by, že by se stal překážkou reforem a vylepšení.<sup>139</sup>

Na základě výše uvedeného platí, že judikatura ESLP představuje pro české soudy a státní moc obecně autoritativní výklad ustanovení Úmluvy. Judikatura je respektována a zpravidla také následována.

Judikatura ESLP není pro české soudy striktně formálně závazná, ale normativně působí a ukládá soudům povinnost vzít ji v úvahu a aplikovat ji, ledaže domácí soud dovodí její neaplikovatelnost z jiných důvodů (zejména skutková či právní odlišnost kauzy řešené ESLP).<sup>140</sup> České soudy včetně Nejvyššího správního soudu se mohou od judikatury odchýlit, musí však zdůraznit, proč není výklad podaný ESLP pro daný případ akceptovatelný. Z výše uvedeného vyplývá, že ESLP aplikuje „umírněnou doktrínu precedentu“.

Příkladem vstřícného poměru k mezinárodním lidsko-právním závazkům, včetně judikatury ESLP, je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 03. 2004, sp. zn. 5 A 145/2001, označující za diskriminační, a tedy protiprávní nepřiznání výsluhového příspěvku bývalému vojenskému soudci, který udělil souhlas se svým přidělením k obecnému soudu.<sup>141</sup>

Dalším příkladem může být rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. 2 As 45/2010, který se zabývá problematikou zásahu kamerového záznamu pořízeného soukromou osobou do osobnostních práv záznamované osoby. Nejvyšší správní soud v odůvodnění výslovně odkazuje na ESLP: „*Jistým vodítkem zde*

<sup>138</sup> KMEC, Jiří; KOSARĚ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 76. ISBN 978-80-7400-365-3

<sup>139</sup> Christine Goodwin proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, 11. 7. 2002, č. 28957/95, § 74.

<sup>140</sup> KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. *Právní rozhledy*. 2005, č. 1, s. 3. ISSN 1210-6410.

<sup>141</sup> Tento rozsudek je významný a ve správním soudnictví novátorský tím, že zde Nejvyšší správní soud odmítl aplikovat vnitrostátní normu, když dovodil její rozpor s článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, jež má podle čl. 10 Ústavy aplikační přednost. Úmluva zde přitom byla vykládána tak, jak byla vyložena Evropským soudem pro lidská práva ve skutkově obdobném případě *Bucheň v. ČR* ze dne 26. 11. 2002. Nejvyšší správní soud tak fakticky, byť ne výslovně, upřednostnil výklad úmluvy mezinárodním soudem před zněním zákona, byť v případě problematizovaném eticko-historickými souvislostmi případu, neboť se jednalo o přiznání finanční kompenzace soudci, tedy osobě ve funkci těsně spjaté s nedemokratickou povahou komunistického režimu.

*může být i rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se výkladu čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), dle kterého má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (v rovině ústavního práva jsou tato práva deklarována v čl. 7 odst. 1 listiny). Zde je ovšem třeba upozornit, že ochrana soukromí poskytována vnitrostátním právem (§ 12 občanského zákoníku) je širší, než ochrana poskytovaná Úmluvou; touto optikou je třeba přistupovat i k judikatuře ESLP. K pořizování audiovizuálních záznamů veřejných prostranství ve vztahu k ochraně soukromí se ESLP vyslovil v tom smyslu, že běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorech, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu.“*

#### **5.4 Vztah Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu při rozhodování o shodných právních otázkách**

Nejvyšší správní soud stojí v čele správního soudnictví a zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování správních soudů a správních orgánů. Nejvyšší soud jako vrcholný orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a trestním řízení zajišťuje také jednotu a zákonnost, a sice v rámci rozhodování soudů v občanském soudním řízení a trestním řízení.

Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud jsou dva vrcholy českého soudnictví, kterým zákon propůjčuje určité nástroje, aby mohly účelně sjednocovat judikaturu v rámci své působnosti. Může však nastat situace, kdy zaujme Nejvyšší správní soud jiný postoj k určité právní otázce, než jaký bude zastávat Nejvyšší soud? Má takový názorový střet v českém právním řádu řešení? Na tuto otázku se pokouší najít odpověď následující kapitola, přičemž klíčovým vodítkem pro zodpovězení výše položené otázky bude judikatura obou vrcholných soudů.

Rozšířený senát se v rámci své rozhodovací činnosti zabýval otázkou, zdali soudní výkon rozhodnutí k vymožení nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí ustanovením § 282 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 (dále jen „CelZ“), cestou soudního výkonu rozhodnutí, způsobuje či nezpůsobuje stavění promlčecí lhůty podle § 112 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“) po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí.

Jádrem sporu bylo, zda ve věci žalobcova celního dluhu, jehož zaplacení mu bylo uloženo vykonatelnými rozhodnutími, uplynula, anebo neuplynula šestiletá promlčecí lhůta podle 288 odst. 1 a 2 CelZ, respektive podle § 70 odst. 1 a 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve zněních účinných do 31. 12. 2007.

Sporná otázka tedy spočívá v tom, jaký účinek na běh promlčecí lhůty má podání návrhu na vymožení celního dluhu výkonem rozhodnutí podle občanského soudního řádu, nebo exekucí podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů (dále jen „e.ř.“), a úkony činěné soudem provádějícím výkon rozhodnutí či soudním exekutorem nebo exekučním soudem v rámci takového výkonu rozhodnutí či exekuce, zejména zda se podáním návrhu uplatní stavění promlčecí lhůty podle § 112 o. z.

### **1. náhled na věc**

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 Afs 115/2006 – 50 (1328/2007 Sb. NSS) uvedl, že „*Účinky přerušení promlčecí lhůty podle § 282 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, může mít pouze úkon celního orgánu adresovaný a doručený dlužníkovi, a to přesto, že v citovaném ustanovení není výslovně uvedeno, že o těchto úkonech musí být dlužník zpraven. Za takový úkon je nutno považovat i provedení soupisu movitých věcí dlužníka soudem podle § 326 o.s.ř. v případě, kdy celní orgán podal k tomuto soudu návrh na provedení výkonu rozhodnutí; úkon exekučního soudu je v tomto případě přičitatelný celnímu orgánu.*“

V rámci tohoto rozhodnutí zastával první senát nejvyššího správního soudu názor, že pokud podá celní orgán návrh na vymožení nedoplatku na celním dluhu soudem v řízení o výkon rozhodnutí či soudním exekutorem v exekučním řízení, promlčení dluhu a běh promlčecích lhůty se i za těchto okolností řídí pouze příslušnými ustanoveními daňových, respektive celních předpisů.

### **2. náhled na věc**

Pátý senát Nejvyššího správního soudu zaujal názor odchylný od výše uvedeného, přičemž opřel svůj právní názor o existující exekuční judikaturu Nejvyššího soudu, který v usnesení ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006 uvedl, že: „*Rozhodnutí vydané v celním řízení, které se stalo vykonatelným, je exekučním titulem pro exekuci, kterou provádí vydáním exekučních příkazů příslušný celní úřad (srov. § 306 a násl. zákona č. 13/1993 Sb.). Celní úřad může také požádat o provedení exekuce*



soud (§ 306 odst. 3, věta druhá, zákona č. 13/1993 Sb.). Ustanovení § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993 Sb., přerušení promlčecí doby spojuje věcně s „úkonem směřujícím k vybrání nebo vymožení nedoplatku, tj. s úkonem celního úřadu, jakým je např. písemná upomínka o zaplacení, výzva k zaplacení v náhradní lhůtě nebo vydání exekučního příkazu; z hlediska časového pak stanoví, že nová promlčecí doba začne běžet po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl dlužník o tomto úkonu zpraven. Provedenými úkony podle zmíněného ustanovení jsou úkony celního úřadu, jejichž cílem je vybrat nebo vydobýt nedoplatek způsoby předvídanými zákonem č. 13/1993 Sb. Je-li jedním z těchto způsobů „provedení exekuce vydáním exekučního příkazu,“ nová promlčecí lhůta začne – při splnění shora uvedených podmínek – běžet bez ohledu na to, zda probíhá exekuce podle § 306 zákona č. 13/1993 Sb. Jinak řečeno, po dobu provádění exekuce se promlčecí lhůta stanovená v § 282 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb. nestaví.

Zcela odlišná situace nastává, jestliže celní úřad využije dobrodiní zákona a „o provedení exekuce“ požádá soud. Podání návrhu na nařízení soudního výkonu rozhodnutí je sice rovněž úkonem směřujícím k vymožení nedoplatku, ovšem co do přerušení (stavení) promlčecí lhůty s ním nejsou spojeny důsledky plynoucí z ustanovení § 282 odst. 2 zákona č. 13/1993Sb. Je tomu tak proto, že celní úřad jako účastník řízení (§ 19, část věty za středníkem, o.s.ř.) uplatňuje právo, které bylo pravomocně přiznáno (správním rozhodnutím); v takovém případě není důvodu, aby se neuplatnilo ustanovení §112 obč. zák. Jestliže návrh na nařízení výkonu rozhodnutí pro vydobytí vymahatelné (judikátní) pohledávky (celního dluhu) podal oprávněný před uplynutím promlčecí lhůty stanovené v § 282 odst. 1 zákona č. 13/1993Sb., promlčení se dnem zahájení vykonávacího řízení staví. Znamená to, že po dobu řízení o výkon rozhodnutí promlčecí doba – pokračuje-li oprávněný řádně v zahájeném řízení – neběží.“

Pátý senát Nejvyššího správního soudu ve shodě s právním názorem vyjádřeným v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006, zastává názor, že skutečnost, že celní orgán či správce daně využije zákonem dané možnosti a podáním návrhu zahájí řízení o soudní výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu či exekučním řízení podle exekučního řádu, způsobí, že na nedoplatek se v důsledku použití ustanovení o civilně procesních způsobech nuceného vymáhání pohledávek použije ustanovení § 112 o.z. o stavění promlčecí doby.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu je přesvědčen, že po dobu trvání řízení o výkonu rozhodnutí či exekučního řízení není prostor pro aplikaci ustanovení celního zákona o přerušení a novém započetí běhu promlčecí lhůty v důsledku úkonu celního orgánu či správce daně směřujícího ve vybrání nebo vymožení nedoplatku.

### **Řešení rozšířeného senátu**

Vzhledem k rozporu, který vznikl mezi prvním a pátým senátem Nejvyššího správního soudu, došlo na základě § 17 odst. 1 s.ř.s. k postoupení sporné otázky rozšířenému soudu. Rozšířený senát zaujal ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 5 Afs 86/2009 následující dvě základní stanoviska:

- *Soudní výkon rozhodnutí k vymožení nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí ustanovením § 282 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002, cestou soudního výkonu rozhodnutí, nezpůsobuje stavění promlčecí lhůty podle § 112 o. z. po dobu trvání řízení o výkon rozhodnutí.*
- *Ustanovení §282 odst. 2 celního zákona ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 je nutno vykládat tak, že úkonem přerušujícím běh lhůty, v níž se promlčí právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla, není úkon soudu či soudního exekutora v řízení o výkon rozhodnutí nebo v řízení exekučním.*

Důvody, pro které se rozšířený senát rozhodl zaujmout tato stanoviska, jsou následující. Úprava v § 282 CelZ dle rozšířeného senátu obsahuje pravidla, ze kterých jasně plyne, jakým způsobem se základní šestiletá promlčecí lhůta stanovená v jeho odst. 1 prodlužuje a na základě jakých rozhodných skutečností se tak děje.

Zákonodárce zde zvolil mechanismus přerušení a nového běhu lhůty na základě toho, že je příslušným subjektem učiněn úkon předepsané povahy. Zákonodárce neutil mechanismus stavění lhůty, z čehož lze dovodit, že úprava v § 282 CelZ ani úprava v § 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v jeho znění účinném do 31. 12. 2007 institut stavění lhůty v důsledku provádění výkonu rozhodnutí či exekuce soudním exekutorem neznala a nepočítala s tím, že by k němu mělo docházet v případě, že správce daně či celní orgán zvolil tento způsob vymožení nedoplatku.

Rozšířený senát dále uvádí, že na absenci ustanovení o stavění promlčecí lhůty v celním zákoně nelze nahlížet jako na mezeru v zákoně, kterou je potřeba překonat aplikací § 112 o. z. *per analogiam*.

Analogická aplikace § 112 o. z. by nepochybně zhoršila postavení jednotlivce, neboť by došlo ke stavění lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla. Smyslem této lhůty je především ochrana jednotlivce před případným veřejnoprávním vrchnostenským zásahem státu, který by jednotlivce znevýhodňoval. Lhůta stanovuje jasné časové hranice pro takový zásah, které nesmí být překročeny.

V neposlední řadě rozšířený senát upozorňuje na fakt, že závěr o použitelnosti § 112 o. z. neplyne ani z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006. Nejvyšší soud nevysvětluje, z jakého důvodu má být § 112 o. z. aplikován. Omezuje se pouze na konstatování, že tak má být činěno.

Na základě výše shrnutých argumentů dospívá rozšířený senát k závěru, že soudní výkon rozhodnutí k vymožení nedoplatku cla, jehož promlčení se řídí ustanovením § 282 CelZ ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 30. 6. 2002 nezpůsobuje stavění promlčecí lhůty podle § 112 o. z. po dobu trvání výkonu rozhodnutí. Tento závěr se evidentně neshoduje se závěrem, ke kterému došel v té samé právní otázce Nejvyšší soud ve shora zmíněném usnesení ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006.

Tento „rozpor“ odůvodňuje rozšířený senát slovy: *„V daném případě však má rozšířený senát za to, že prejudikatura Nejvyššího soudu neobsahuje natolik přesvědčivé argumenty pro jí zvolenou interpretační alternativu, aby ji mohl Nejvyšší soud přijmout. Proto se poté, co pečlivě reflektoval právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího soudu, rozhodl, a to s plným vědomím možných neblahých důsledků pro právní jistotu a předvídatelnost aplikace práva, právní názor vyslovený v tomto usnesení nenásledovat.“*

Rozšířený senát dále ve svém usnesení zdůrazňuje, že si je vědom neexistence mechanismu, který by sjednotil judikaturu mezi Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem.

Dále připomíná, že: *„Zde nejde o kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, řešitelný rozhodnutím tzv. zvláštního senátu, nýbrž o výklad shodné právní otázky, jež může být rozhodná pro totéž právo v různých procesních konstelacích mezi týmiž účastníky.“*

A dostáváme se k odpovědi na otázky položené v úvodu této kapitoly. V českém právním řádu může nastat situace, kdy budou obě dvě vrcholné větve české justice zastávat jiný právní názor při řešení shodné právní otázky. V České republice zatím neexistuje oficiální východisko či postup, který by byl schopný danou situaci řešit. Jedinou nepřímou cestou by, dle názoru autorky práce, mohl být zásah Ústavního soudu. Ústava České republiky nabízí dvě možnosti.

První z nich spočívá v ústavní stížnosti ze strany nespokojených účastníků řízení. Fyzická nebo právnická osoba mohou podat ústavní stížnost na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci z důvodu porušení jejích základních práv nebo svobod, která jsou zaručená ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Názor vyslovený Ústavním soudem k dané problematice bude mít takovou váhu, že všechny soudy, včetně Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, budou jeho právní názor respektovat. Ústavní soud má nezastupitelnou roli v podobě hlavního interpretátora ústavního pořádku a jako takový by měl být kompetentní k rozřešení výše popsaného sporu.<sup>142</sup>

Druhé východisko daného sporu je poněkud abstraktnější, ale ne nemožné. Zkusme se vžít do role řadového soudce, který stojí před právní otázkou upravenou nejen Nejvyšším soudem, ale i Nejvyšším správním soudem. Takový soudce je vázán právním názorem ve své linii, a to plně na základě rozhodnutí ve věci samé, přičemž svoji úlohu hraje také závaznost precedenční.

Soudce však může být vnitřně přesvědčený, že o správnosti právního názoru „konkurenčního“ vrcholného soudu. V takové situaci se soudci jeví právní názor na shodnou právní otázku učiněný mateřským vrcholným soudem za ústavně nekonformní.

Na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že: *„Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“* Obecně platí, že každé ustanovení má alespoň jeden ústavně konformní výklad. Pokud Nejvyšší soud ve své linii takový výklad nižším soudům nenabídl, jsou tyto soudy oprávněny dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud takovýto návrh s největší pravděpodobností zamítne, nicméně

---

<sup>142</sup> Známou případem názorové neshody Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu je kauza ve věci započtení daňového nedoplatku a daňového přeplatku po prohlášení konkursu. Tento případ je zvláště zajímavý i z toho pohledu, že do jeho vývoje zasáhl také Ústavní soud, přičemž jeho právní názor se v řešení daného konfliktu stal klíčovým.

ve svém usnesení odůvodní, z jakého důvodu shledává výklad zákona za ústavně konformní, čímž ukáže soudci cestu, kterou se má vydat.

## 5.5 Meritorní a nemeritorní rozhodnutí rozšířeného senátu

Soudy obecně rozhodují zejména ve věci samé, tj. ve věci, jejíž řešení se strany domáhají nebo ve věci, kterou soud i bez žádosti účastníků učinil předmětem řízení za účelem jejího rozhodnutí.<sup>143</sup> Tato rozhodnutí se označují jako rozhodnutí meritorní, protože rozhodují o meritu či v meritu věci. Vedle meritorních rozhodnutí existují ještě rozhodnutí, která se týkají formálního postupu soudu, tzv. rozhodnutí procesní.

Procesními rozhodnutími soud pouze upravuje procesní podmínky, pokud tato potřeba vyjde v řízení najevo. Procesním rozhodnutím soud nerozhoduje ve věci samé. Pravomocným rozhodnutím ve věci samé se řeší zásadně konkrétní otázka ochrany konkrétního subjektivního práva nebo zákonem chráněného zájmu. Naopak předmětem procesních rozhodnutí jsou jiné otázky zpravidla kvalitativně méně závažné.

Jednací řád Nejvyššího správního soudu platný od 1. 1. 2012 určuje, kdy rozhoduje rozšířený senát rozsudkem a za jakých podmínek rozhoduje usnesením. Pokud spočívá sporná otázka v právním názoru na některou otázku výkladu nebo použití hmotného nebo procesního práva a je možné o této právní otázce rozhodnout samostatně, rozhodně rozšířený senát usnesením jen o této otázce a věc vrátí k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Příkladem je usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. 6 A 100/2002, které se v rámci sporné právní otázky zabývá vzájemným vztahem ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a ustanovení § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

Druhá sporná otázka se týká nesprávného poučení účastníka řízení. Poté, co se rozšířený senát v usnesení vypořádal s oběma spornými otázkami, konstatoval, že: *„vyřešením obou sporných otázek je vyčerpána pravomoc rozšířeného senátu; rozhodnout o věci samé v meritu pak náleží senátu příslušnému podle rozvrhu práce, jemuž se současně spisy vrací.“*

---

<sup>143</sup> SCHELLEOVÁ, Ilona a kolektiv. *Civilní proces*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2006, s. 534. ISBN 80-86861-09-0.

Podobně v usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 8 Afs 111/2005, byla řešena sporná právní otázka, zda je správce daně podle § 16 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, povinen v daňovém řízení vzít v úvahu daňovou ztrátu daňového subjektu za minulá zdaňovací období jako odčitatelnou položku od základu daně, a to za situace, kdy daňový subjekt projevil vůli uplatnit ztrátu až v průběhu daňové kontroly. Svůj právní závěr o řešení sporné právní otázky označil rozšířený senát za závazný a vrátil věc osmému senátu Nejvyššího správního soudu k dokončení řízení. Právní větou vyslovenou v usnesení rozšířeného senátu je následně „malý“ senát v řízení vázán.

Jednací řád Nejvyššího správního soudu uvádí v § 71 odst. 1 jednu výjimku, a sice pokud je z důvodů hospodárnosti řízení nebo z jiných důležitých důvodů vhodné, aby celou věc projednal a rozhodl sám rozšířený senát, má tak učinit.

Pokud je sporná věc sama a rozšířený senát se ztotožní s právním názorem, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu, rozšířený senát tuto věc projedná a rozhodne o ní rozsudkem.

Příkladem usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. 1 Afs 81/2010, v němž rozšířený senát uvádí, že: *„vzhledem k tomu, že přednesená právní otázka je jedinou podstatnou pro posouzení věci, rozhodl rozšířený senát podle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu ve věci rozsudkem.“*

Pokud setrvá rozšířený senát na právním názoru již vyjádřeném v rozhodnutí soudu, vrátí věc usnesením k projednání a rozhodnutí senátu, který mu ji postoupil. Právním názorem obsaženým v usnesení, jímž rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí, je „malý“ senát vázán. Pokud byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí věc, v níž měl být odmítnut návrh nebo zastaveno řízení, přičemž tyto otázky nebyly uvedeny postupujícím senátem jako sporné, rozhodne o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení rozšířený senát stejně zastaví řízení rovněž tehdy, nastanou-li důvody pro takový postup teprve poté, kdy mu byla věc postoupena.

### **5.5.1 Čím vším se rozšířený senát v rámci řešení kauzy zabývá a čím již nikoli**

Prvním bodem, kterým se rozšířený senát zabývá, je otázka pravomoci rozšířeného senátu. Dojde-li rozšířený senát k zjištění, že dřívější judikatura je vskutku v rozporu s názorem, který chce nyní zaujmout senát Nejvyššího správního soudu, popřípadě zjistí-li rozšířený senát, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu byly

ohledně právní otázky vysloveny rozdílné právní názory, znamená to, že je v dané věci dána pravomoc rozšířeného senátu posoudit danou spornou otázku.

Příkladem je výše zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. 1 Afs 81/2010, v němž rozšířený senát uvádí, že: „...*po zvážení předešlého stavu dospěl k závěru, že jeho kompetence k rozhodnutí o sporné otázce je dána, neboť nejenže má první senát v úmyslu odchýlit se při posouzení věci od názoru vysloveného již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale k zaujetí odlišného názoru již v rozhodovací činnosti tohoto soudu došlo.*“

Otázkou je, zda rozšířený senát bude zabývat situací, v níž bude kolidující právní názor názorem vysloveným jen nad rámec věci (*obiter dictum*). Bude se například jednat o názory, na kterých není postaveno rozhodnutí ve věci samé nebo někdy názory podrobně vyargumentované, či naopak jen letmo zmíněné, nepříliš či vůbec nevyargumentované atd.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se přiklání k závěru, že nelze činit rozdíly mezi vyargumentovanými názory tvořícími základ právní argumentace judikátu a právními názory utroušenými mimochodem, nad rámec věci.<sup>144</sup>

V okamžiku, kdy rozšířený senát zjistil, že kolidující právní názor nebyl nosným důvodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vyjádřil se k tomu takto: „*I za této situace však dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc rozhodnout ve věci je dána...Při posouzení uvedené otázky vzal především v úvahu, že právní názory vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kromě své závaznosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s.ř.s. v konkrétních případech mají i obecnější dosah, pro krajské soudy jsou vzhledem k jejich sjednocovací funkci též vodítkem při rozhodování dalších obdobných případů a pro účastníky představují důležitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace. Z tohoto hlediska tedy pro dovození pravomoci rozšířeného senátu není rozhodující, zda právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl nosným důvodem pro rozhodnutí ve věci či byl vysloven pouze obiter dictum nebo v jiných souvislostech, stejně tak není podstatné, zda byl vysloven v rozsudku, jímž se napadené rozhodnutí*

---

<sup>144</sup> KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikатурních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 40. ISSN 1210-6410.

*krajského soudu ruší nebo se kasační stížnost zamítá, případně v usnesení Nejvyššího správního soudu.* <sup>145</sup>

V případě existující rozporné judikatury je pravomoc rozšířeného senátu v zásadě dána za splnění dvou podmínek: existence rozporu v právních názorech vyslovených senáty Nejvyššího správního soudu a nezbytnost posouzení právní otázky pro další rozhodnutí předkládajícího senátu. Pravomoc rozšířeného senátu je dána i tehdy, pokud právní názor popíraný předkládajícím senátem nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci. Řada judikátů je významná právě s ohledem na část vyřčenou jako *obiter dictum*, která nebyla pro samotné rozhodnutí nezbytně nutná.

## **5.6 Šíře řešení rozhodných právních otázek, může rozšířený senát popřít své vlastní rozhodnutí?**

Již při krátkém nahlédnutí do několika rozhodnutí rozšířeného senátu je patrné, že je argumentačně značně propracované. Rozšířené senáty pracují s poznatky právní teorie i četnou judikaturou. Současně se vyrovnávají s ústavními otázkami. Všechny tyto skutečnosti ovlivňují šíři řešení právních rozhodných otázek, stejně jako skutkové okolnosti případu, které řízení vyvolali a rozsah právní argumentace účastníků.

Nejvyšší správní soud má rigidní systém vázanosti svou judikaturou. Senáty Nejvyššího správního soudu se mohou cestou odlišení odklonit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jinak jsou vázány právním názorem jiného senátu, který tak stanovuje limit pro zaujetí právního názoru odlišného. Platí stejná pravidla i pro rozšířený senát nebo ten může své právní závěry přehodnotit, aniž by existovaly zvláštní skutkové okolnosti pro změnu názoru nebo změnu relevantní právní úpravy?

Přestože ke změnám právního názoru rozšířeného senátu zatím ještě nedošlo (naproti tomu není neobvyklá situace, kdy rozšířený senát znovu potvrdí svojí judikaturu), není tato změna teoreticky vyloučená. Častá změna právního názoru rozšířeného senátu spojená se změnou rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je, z důvodu zachování principu právní jistoty a stability práva, nežádoucí. Na druhou stranu těžko si lze představit, že bude rozšířený senát schopen dopředu odhadnout veškeré možné námitky účastníků budoucích řízení. Navíc pokud bychom přiznali

---

<sup>145</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (1742/2009 Sb. NSS).



názorům rozšířeného senátu nezměnitelnost, pak by musel výrok rozhodnutí rozšířeného senátu fungovat shodně jako zákon.<sup>146</sup> Nižším soudům a tříčlenným senátům Nejvyššího správního soudu tak nezbyvá nic jiného, než se s relevantními námitkami, které jdou nad rámec rozhodnutí rozšířeného senátu, vypořádat samy.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozšířený senát může popřít své vlastní rozhodnutí a opětovně rozhodnout o stejné právní otázce jinak. Pokud by se však k takovému kroku odhodlal, vždy by však měl být na paměti, že předními hodnotami při vytváření institucionálního rámce, v němž má být sjednocována rozhodovací činnost, jsou rovnost jednotlivců, zásada předvídatelnosti a princip právní jistoty.

## **5.7 Stabilita a proměny judikatury, aneb je rozšířený senát spíše „revoluční“, anebo „konzervativní“ těleso?**

Při zamyšlení se nad stabilitou a proměnami judikatury, je třeba se ptát, zda v důsledku změny judikatury vysokých soudů představuje nové rozhodnutí nepřípustný zásah do právní jistoty a důvěry občanů v právo. Adresáti práva mají v zásadě legitimní očekávání, že skutkově shodný případ bude rozhodnut stejně jako případy, které byly dříve příslušnými orgány řešeny. Ve prospěch stability judikatury hovoří princip právní jistoty, předvídatelnost práva, ochrana oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a princip formální spravedlnosti (rovnosti).

Na druhé straně stojí změna ustálené interpretace právních předpisů a s ní související změna judikatury, základním nástrojem, kterým může soudní moc reagovat na změny jak právního řádu, tak i sociální reality. Judikatura založena na nových argumentech společenského vývoje či vývoje samotného právního řádu je vždy přípustná.<sup>147</sup>

K otázce změny judikatury se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 1 Afs 140/2008 takto: „*Stěžovatel má zajisté pravdu, že judikatura správních soudů není neměnná, a jistě mu dokonce ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu zdejšího soudu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit validitu takového právního názoru.*“ To samozřejmě neplatí o závaznosti právního názoru vyjádřeného v téže věci.

<sup>146</sup> MORAVEC, Ondřej. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6. s. 16. ISSN 1802-3843.

<sup>147</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 25. ISBN 978-80-7400-149-9.

Následně Nejvyšší správní soud dodává: „*Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související správním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury.*“

V rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pokud byla judikatura sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, je to významnou skutečností hovořící ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru.

Již v předchozí podkapitole autorka práce uvádí, že se rozšířený senát může odklonit od svého vlastního rozhodnutí. Tato situace by mohla nastat například za těchto okolností: „*Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti rozhodnutí rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru rozšířeného senátu přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s.ř.s. rozšířenému senátu.*“<sup>148</sup> Rozšířený senát bude znovu jednat o sporné otázce, ke které se již jednou vyjádřil. Teoreticky je možné, že rozšířený senát dospěje k závěru, že právní názor původní právní názor rozšířeného senátu je nesprávný. V praxi je taková situace vzácná. Rozšířený senát se od roku 2003 zatím od svého právního názoru neodklonil, naopak opakovaně ve svých rozhodnutích potvrdil svoji starší judikaturu, z čehož lze usuzovat, že rozšířený senát je spíše konzervativním tělesem.

---

<sup>148</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 1 Afs 140/2008.

## 6. Závěr

Právo a soudnictví jsou dvě strany téže mince. Správní právo bez správního soudnictví je jako právo bez líce, či bez rubu.<sup>149</sup> Správní soudy jako orgány nezávislé na moci výkonné kontrolují veřejnou správu a eliminují případné excesy veřejné moci. Nová úprava provedená zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, opět zaktivovala činnost Nejvyššího správního soudu, který byl sice od roku 1993 součástí soustavy soudů, ovšem jeho faktické zřízení bylo neustále odkládáno.

Dnes je Nejvyšší správní soud považován českou právní obcí za dynamickou a kreativní instituci, jehož judičiální činnost dosahuje vysoké kvality.<sup>150</sup>

Tato diplomová práce detailně zaznamenává historický vývoj správního soudnictví na území České republiky. Schválení soudního řádu správního lze považovat za jeden z výrazných mezníků, kdy došlo k posílení demokratického právního státu. Ovšem nelze opomenout ani dobu, která této události předcházela. Titulem ochránce práv se těšil již předválečný Nejvyšší správní soud, který byl ctěnou institucí, jejíž rozhodnutí byla hojně citována. V rámci jeho fungování byl zřízen institut závazných právních zásad, který přispěl k jednotnosti rozhodování jak v rámci samotného soudu, tak i správních orgánů.

Klíčovou problematikou druhé kapitoly této práce je precedenční povaha rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Autorka práce došla k závěru, že mezi pojetím rozhodnutí v kontinentálním a anglosaském právním systému není žádný zásadní rozdíl, nicméně je možné, že v některých částech se mohou oba právní systémy nepatrně lišit. Tyto právní systémy mají precedenční povahu, byť obě právní kultury odlišně chápou samotný pojem závaznosti, ale podstatné je, že obdobné případy budou posuzovány podobně. V kontinentálním systému práva má judikatura svůj normativní význam, byť se nejedná o závaznost odpovídající formálnímu prameni práva.

Pro posouzení otázky povinnosti reflektovat a respektovat judikaturu hrál zásadní roli fakt, že Nejvyšší správní soud má rigidní systém vázanosti svojí vlastní judikaturou. V soudním řádu správním není zakotvena povinnost krajských soudů bez výjimky dodržovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ovšem přestože se krajské

---

<sup>149</sup> PÍTROVÁ, Lenka; POMAHÁČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 1. ISBN 80-7179-183-0.

<sup>150</sup> ČELADNÍK, Filip. *Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád*. 2009, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>

soudy mohou rozhodnout jinak, z převážné většiny judikatury Nejvyššího správního soudu dodržují, což je projev precedenčního následování rozhodnutí. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že v okamžiku individuální vázanosti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, budou krajské soudy povinny tuto judikaturu respektovat a současně i reflektovat. Naopak pokud nepůjde o kasační závaznost rozhodnutí, budou krajské soudy judikaturu pouze reflektovat.

Závěr druhé kapitoly je věnován institutům, prostřednictvím kterých plní Nejvyšší správní soud funkci sjednotitele judikatury. Náleží sem rozhodování o kasačních stížnostech, stanoviska k rozhodovací činnosti soudu, zásadní usnesení, institut rozšířeného senátu a vydávání Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Typickým fungujícím institutem je rozšířený senát. Naproti tomu zásadní usnesení jsou v zásadě „mrtvým“ instrumentem, neboť od doby zřízení Nejvyššího správního soudu zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nebylo vydáno jediné zásadní usnesení.

Judikurní konflikt je obecně rozpor dvou právních názorů. Objevuje se v různých vztazích. S ohledem na hlavní téma diplomové práce je zásadní konflikt, který vzniká uvnitř Nejvyššího správního soudu a bude tedy řešen rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá povinnost předložit věc rozšířenému senátu bez ohledu na to, zda byl právní názor vyjádřen v argumentačním jádru rozhodnutí nebo v části, kterou lze označit za *obiter dictum*. Co v této oblasti činí problémy, jsou především příliš široce chápané judikurní rozpory, které zahrnují rozšířený senát, což vede k bobtnání rozhodovací činnosti. Řešením by mohla být větší zdrženlivost jednotlivých senátů přidávat do rozhodnutí cokoli, co není nezbytně nutné pro rozhodnutí ve věci. Otázkou zůstává, zdali by takové řešení nenaráželo na přesvědčivost odůvodnění pro své adresáty. Jako alternativu řešení problému nabízí Z. Kühn rozumně nastavené výjimky z povinnosti předložit (zdánlivě) spornou otázku rozšířenému senátu.<sup>151</sup>

Pátá část diplomové práce se věnuje konkrétní problematice rozšířeného senátu. Podrobnou úpravu procedury řízení před rozšířeným senátem zakotvuje Jednací řád Nejvyššího správního soudu. Nastíněny jsou zde tři základní způsoby, kterými může rozšířený senát rozhodnout. Dále jsou zde uvedeny důvody, které osvobozují senát od povinnosti iniciovat rozhodnutí o sporné otázce rozšířeným senátem. V další části se

---

<sup>151</sup> KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikurních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 41. ISSN 1210-6410.

práce zabývá otázkou složení a určování členů rozšířeného senátu. Klíčovým dokumentem je rozvrh práce, který vydává předseda Nejvyššího správního soudu. Při této činnosti není ničím limitován. Soudcovská rada má pouze konzultační funkci, a proto je její názor pro předsedu Nejvyššího správního soudu pouze doporučující. Předseda Nejvyššího správního soudu působí tak zcela samostatně.

Rozhodnutí Nejvyššího správního se mohou dostat do střetu s rozhodnutími jiných precedenčních soudů. Přestože se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedenčního působení práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat a v tomto smyslu je pro ně závazná. S ohledem na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu se lze domnívat, že tato instituce jako vrcholný orgán rozhodující ve správním soudnictví, řádně aplikuje právo Evropské unie.

Správní soudy mohou využít institut předběžné otázky. Správní orgány tuto možnost nemají. Využívají pouze eurokonformního výkladu práva. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva působí pouze silou precedenčního rozhodnutí, přičemž rozhodnutí tohoto soudu nemají přímý zrušující účinek na vnitrostátní normy.

Také vztah mezi Nejvyšším správním soudem a Nejvyšším soudem si zasloužil svoji pozornost. Pokud oba tyto vrcholné české soudy řeší tu samou otázku různě, neexistuje v České republice oficiální arbitr, jenž by určil, který právní názor má být následován. Tento rozpor by mohl vyřešit jen Ústavní soud, který (ač nerad označován za „soud poslední instance“) by mohl podat definitivní verdikt.

V samém závěru práce se autorka stručně zamýšlí v obecné rovině nad tím, zdali může rozšířený senát popřít své vlastní rozhodnutí. Dochází k názoru, že ano, ovšem pokládá tento jev za krajně neobvyklý. Tato závěrečná kapitola je uzavřena konstatováním, že rozšířený senát je spíše konzervativní těleso, neboť preferuje stabilitu judikatury a zachování právní jistoty před razantními změnami.

S ohledem na dostupnou literaturu je evidentní, že na téma rozšířený senát neexistuje žádná monografie nebo ucelené dílo, které by se věnovalo pouze této problematice. Proto bylo ambicí autorky této práce vypracovat materiál poskytující téměř kompletní informace o rozšířeném senátu a jeho postavení v systému správního soudnictví.

Je nepochybné, že praxe rozšířeného senátu přináší celou řadu dalších otázek a odpovědí, které v práci nejsou v celém svém rozsahu postiženy. Přesto autorka doufá, že cíl, který si stanovila, byl naplněn.

## 7. Resümee

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ein öffentliches Rechtsinstitut. Was ihre Entstehung betrifft, ist sie das Resultat des Dualismus von öffentlichem Recht und Privatrecht im kontinentaleuropäischen Rechtssystem. Von Anfang an sicherte sie den Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte der natürlichen und juristischen Personen. Sie wurde als eine Rechtskontrolle der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden verstanden, die nicht im Rahmen hierarchischer Instanzgliederung der Verwaltungsbehörden, sondern anderer Ämter – der Gerichte – realisiert wurde. Die Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik gewann im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 150/2002 Sgl – Verwaltungsprozessordnung (fortan: VwPO), das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, eine erhebliche Steigerung an Bedeutung.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte in den tschechischen Ländern nach der Entstehung der Tschechoslowakei in der 1. Hälfte des vergangenen Jahrhunderts große Bedeutung. Sie trug zur Erhöhung des fachlichen Niveaus des Entscheidungsprozesses der Verwaltungsbehörden bei. Zu Beginn der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts wurde sie beschränkt und verdrängt. Die Gerichte revidierten die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden in einem relativ engen Sachbereich aufgrund der Zivilprozessordnung. Nach dem Jahr 1989 und vor allem nach der Entstehung der Tschechischen Republik am 1. Januar änderte sich die Situation. Es begann die Renaissance der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es kam zur Novellierung der Zivilprozessordnung, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit hinfort neu regelte. Gemäß Art. 91 der Verfassung der Tschechischen Republik wurde das Oberste Verwaltungsgericht in den Gerichtsaufbau eingereiht. Die Kompetenzen und die Organisation der Verwaltungsgerichte sollen per Gesetz geregelt werden. Das Oberste Verwaltungsgericht wurde dann gemäß § 11 Abs. 1 VwPO errichtet.

Die Diplomarbeit spezialisiert sich auf den erweiterten Senat, der bei dem Oberste Verwaltungsgericht errichtet wurde und seine Rolle im System der Verwaltungsrechtspflege. Der Inhalt ist in fünf Grundkapiteln eingeteilt. Das erste Kapitel spricht über die historische Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege in der Tschechien Republik. Das zweite Kapitel behandelt das Oberste Verwaltungsgericht und seine Entscheidungen wie Präzedenzfall. Im Rahmen dieses Kapitels ist auch die Vereinheitlichung der Justiz gelöst. Das vierte Kapitel erläutert die Problematik der

Konflikt in der Rechtsprechung. Das Hauptkapitel befasst sich mit der Beziehung zwischen Oberste Verwaltungsgericht und Verfassungsgerichtshof, Europäischer Gerichtshof und Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Der Schluss widmet sich der Stabilität der Rechtsprechung und der Prinzip der Rechtssicherheit.

## 8. Použité prameny

### 8.1 Publikace a články

#### 8.1.1 Tuzemské publikace

- [1] BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 407. ISBN 80-7201-424-2
- [2] GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 497. ISBN 978-80-7380-388-9
- [3] HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Reprint původního vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 1202. ISBN 80-902752-6-5
- [4] HORÁLKOVÁ, Milena. *Německo-český právní slovník*. Voznice: Leda spol., 2010, s. 382. ISBN 978-80-7335-250-9
- [5] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 513. ISBN 978-80-7179-254-3
- [6] HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 287. ISBN 80-210-3318-5
- [7] KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3
- [8] KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 92. ISBN 80-7179-028-1
- [9] KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 1994, s. 606. ISBN 80-7179-761-8
- [10] KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLÁČEK, Radim. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 234. ISBN 978-80-903786-0-9
- [11] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 201. ISBN 80-7179-429-5.
- [12] KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 419. ISBN 80-246-0483-3



- [13] KYSELA, Jan (ed.). *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, a. s., 2006, s. 190. ISBN 80-86861-57-0
- [14] MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 451. ISBN 978-80-7201-021-2
- [15] MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 259. ISBN 978-80-7400-149-9.
- [16] PÍTROVÁ, Lenka; POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 343. ISBN 80-7179-183-0.
- [17] RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud : komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.*. Praha: Nákladem Československého Kompas, 1937, s. 248.
- [18] SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o, 2004, s. 100. ISBN 80-86432-90-4
- [19] SCHELLEOVÁ, Ilona a kolektiv. *Civilní proces*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, a.s., 2006, s. 1202. ISBN 80-86861-09-0.
- [20] SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace notářství, soudnictví a advokacie*. Praha: Linde Praha, a.s., 1997, s. 437. ISBN80-7201-051-4.
- [21] SLÁDEČEK, Vladimír; TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 260. ISBN 978-80-7357-518-2
- [22] TICHÝ, Luboš; ARNOLD, Rainer; ZEMÁNEK, Jiří; KRÁL, Richard; DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 1005 s. ISBN 978-80-7400-333-2
- [23] VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správní soudnictví. Soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003, s. 407. ISBN 80-86395-65-0
- [24] VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 327. ISBN 80-7179-864-9

### 8.1.2 Tuzemské články

- [1] BOBEK, Michal; KOMÁREK, Jan. *Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách? - 1. část. Právní rozhledy*. 2004, č. 19, s. 697-706. ISSN 1210-6410

- [2] BOBEK, Michal. Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 2. s. 41-49. ISSN 1211-4405
- [3] BOBEK, Michal. Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak? *Soudní rozhledy*. 2008, č. 10. s. 367-373. ISSN 1211-4405
- [4] BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Správní soudnictví ve věcech azylových. Rozbor recentního a současného stavu u nejvyššího správního soudu. *Soudce*. 2005, č. 4, s. 23-30. ISSN 1211-5347
- [5] MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 3-10. ISSN 1211-1285
- [6] MORAVEC, Ondřej. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2006, č. 6. s. ISSN 1802-3843
- [7] KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikатурních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 39-46. ISSN 1210-6410
- [8] KÜHN, Zdeněk. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum středoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum? *Jurisprudence*. 2005, č. 4. s. 9-10. ISSN 1210-3977
- [9] KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. *Právní rozhledy*. 2005, č. 1, s. 3-7. ISSN 1210-6410
- [10] ŠTENCEL, Václav. Předběžná otázka jako prostředek nerespektování závazného právního názoru nadřízeného soudu. *Právní rozhledy*. 2010, s. 800-806. ISSN 1210-6410

### **8.1.3 Zahraniční publikace**

- [1] BAUER, Lukas. *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht?* Wien: Nomos. 2008, s. 213. ISBN 978-3-8329-3340-1
- [2] BÜCHNER, Hans; SCHLOTTERBECK, Karlheinz. *Verwaltungsprozessrecht*. 6. Auflage. Stuttgart : Kohlhammer, 2001, s. 370. ISBN 978-3-17-016759-6
- [3] GÄRDITZ, Klaus. *Verwaltungsgerichtsordnung mit Nebengesetzen*. Köhl : Carl Heymanns Verlag, 2013, s. 64-67. ISBN 978-3-452-27717-6

- [4] GROSPIC, Jiří. Judikatur des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik. In PITSCHAS, Rainer. *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Berlin: Dunker und Humblot. 1997, s. 252-254. ISBN 3-428-09765-3
- [5] PERNTHALER, Peter (ed.). *Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1993, s. 161-168. ISBN 3-7003-1011-0
- [6] TRETENBACH, Ursula. *Die Entwicklung der tschechischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und des tschechisches Verwaltungsprozeßrechts nach 1989*. Aachen: Shaker Verlag, 2006, s. 230. ISBN 978-3-8322-5487-2
- [7] WIENBRACKE, Mike. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg : C. F. Müller, 2009, s. 231. ISBN 978-3-8114-7045-3
- [8] WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 3. Auflage. München: C. H. Beck oHG, 2011, s. 362. ISBN 978-3-406-60603-8
- [9] ZIPPELIUS, Reinhold. *Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtsphilosophie*. München: Verlag C. H. Beck, 1997, s. 81. ISBN 978-3-406-42020-7

## **8.2 Judikatura**

### **8.2.1 Judikatura českých soudů**

#### **Ústavní soud**

- [1] nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96
- [2] nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97
- [3] nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98
- [4] nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- [5] nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III ÚS 470/97
- [6] nález Ústavního soudu ze dne 25. 01. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04
- [7] nález Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04
- [8] nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06
- [9] nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05
  
- [10] usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 604/02
- [11] usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 288/10

### **Nejvyšší správní soud**

- [1] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 03. 2004, sp. zn. 5 A 145/2001
- [2] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 6 Ads 62/2003 (556/2005 Sb. NSS)
- [3] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005
- [4] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 06. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006
- [5] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, sp. zn. 1 Afs 115/2006 (1328/2007 Sb. NSS)
- [6] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 3/2007
- [7] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 2 Azs 17/2008
- [8] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 1 Afs 140/2008
- [9] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 04. 2009, sp. zn. 7 Afs 108/2008
- [10] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 04. 2010, sp. zn. 3 Ads 90/2009
- [11] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. 2 As 45/2010
- [12] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. Sst 2/2003 (215/2004 Sb. NSS)
- [13] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 29 Odo 551/2006
- [14] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. 1 Afs 81/2010
- [15] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. 6 A 100/2002
- [16] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, sp. zn. 2 Afs 66/2004
- [17] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 8 Afs 111/2005
- [18] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005
- [19] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007 (1742/2009 Sb. NSS)
- [20] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005

- [21] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 5 Afs 86/2009
- [22] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. 8 Afs 48/2009

### **Nejvyšší soud**

- [1] rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 610/2012
- [2] usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 20 Cdo 3511/2006

### **Jiná judikatura**

- [1] usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. Konf 31/2012

## **8.2.2 Judikatura zahraničních soudů**

- [1] Christine Goodwin proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, 11. 7. 2002, č. 28957/95, § 74
- [2] Chapman proti Spojenému království, rozsudek velkého senátu, 18. 1. 2001, č. 27238/95, § 70

## **8.3 Právní předpisy**

### **8.3.1 Tuzemské právní předpisy**

- [1] zákon č. 144/1867 Ř. z., o moci soudcovské
- [2] zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudního dvora
- [3] zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů
- [4] zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních
- [5] zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě
- [6] zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu
- [7] zákon č. 142/1950 Sb., o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok)
- [8] zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře
- [9] zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře
- [10] zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře
- [11] zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

- [12] zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- [13] zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře
- [14] zákon č. 71/1967 Sb., správní řád
- [15] zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- [16] zákon č. 526/1990 Sb., o cenách
- [17] zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod
- [18] zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád
- [19] zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
- [20] zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty
- [21] zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [22] zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon
- [23] zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů
- [24] zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- [25] zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
- [26] zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- [27] zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního
- [28] zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- [29] zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
  
- [30] vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona
- [31] vyhláška č. 355/2006 Sb., o stanovení způsobu a podmínek registrace, provozu, způsobu a podmínek testování historických a sportovních vozidel

### **8.3.2 Zahraniční právní předpisy**

- [1] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das

zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist

- [2] Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. April 2013 (BGBl. I S. 935) geändert worden ist

## 8.4 Elektronické zdroje

- [1] <http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>
- [2] <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/mbobek/docs/ESLP.pdf>
- [3] <http://www.gesetze-im-internet.de>.
- [4] [http://is.muni.cz/th/257412/pravf\\_m/Diplomova\\_prace.txt](http://is.muni.cz/th/257412/pravf_m/Diplomova_prace.txt)
- [5] <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/12/cesta-k-vt-zvaznost>
- [6] <http://nalis.usoud.cz>
- [7] [http://www.nssoud.cz/historie/164\\_1937.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/164_1937.pdf)
- [8] [http://www.nssoud.cz/Kandidati-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud/art/877?tre\\_id=205](http://www.nssoud.cz/Kandidati-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud/art/877?tre_id=205)
- [9] <http://www.nssoud.cz/Memorandum-o-vyberu-kandidatu-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud-zverejneni-pravidel/art/875?menu=382>
- [10] <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>
- [11] [http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=13661:](http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=13661)
- [12] <http://vrcha.webnode.cz/news/k-vyberu-kandidatu-pro-vykon-funkce-soudce-nejvyssiho-soudu-cr/>

## 8.5 Jiné prameny

- [1] ČECH, Petr. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.
- [2] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- [3] Jednací řád Nejvyššího správního soudu (od 1. 1. 2012)