

SJEDNOCOVÁNÍ JUDIKATURY POHLEDEM ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ – ŘÍZENÍ PŘED ROZŠÍŘENÝM SENÁTEM NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

ONDŘEJ MORAVEC

Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou mechanismů sjednocování judikatury vrcholných soudů pohledem účastníka řízení. Autor poukazuje, že se nejedná o pouhé interní mechanismy, které probíhají uvnitř soudu, ale o procedury, do nichž účastníci řízení mají možnost aktivně vstupovat a nabízet vlastní argumentaci. Dle autorova názoru by vyjádřením účastníkům měl být přikládán větší význam nejen z důvodu ochrany jejich subjektivních práv, ale také za účelem posílení stability judikatury.

Klíčová slova

jednotnost judikatury, spravedlivý proces

Abstract

The paper deals with proceedings of unification of decision-making from parties' point of view. Author notices that these procedures are not only internal procedures which are to be run within courts, but also procedures which should be opened to parties and their submissions and arguments. In author's opinion it should be attached importance to parties submission not only because of protection their individual rights but also because of consolidation of decision-making.

Key words

unity of decision-making, fair trial

Úvod

Přestože tato konference je určena především pro prezentaci výsledků teoretické práce, přičemž u doktorandů se automaticky předpokládá spojitost s disertační prací, rozhodl jsem se učinit výjimku a zvolil jsem téma, s nímž jsem se setkal ve své praxi advokátního koncipienta. Problematiku mechanismů sjednocování judikatury považuji za zásadní, zejména

pak v kontextu současného trendu posilování normativního významu judikatury soudů vyššího stupně, a přesto v českých podmínkách značně opomíjenou. Tuto konferenci považuji za vhodné forum pro prezentaci několika poznámek dotýkající se jednotlivých mechanismů, přičemž se budu soustředit na vztah těchto mechanismů k účastníkům řízení a jejich subjektivním právům.

Obecně k procedurám sjednocování judikatury

Snaha o jednotný výkon soudní moci je právu vlastní a je přitom lhostejné, zda hovoříme o systému common law nebo o kontinentálním modelu. V pozadí této snahy můžeme spatřit tři úzce související hodnoty. Na prvním místě je to rovnost jednotlivců v právech vyjadřovaná pravidlem, že podobné případy mají být posuzovány podobně. S rovností úzce souvisí zásada předvídatelnosti soudního rozhodování, v jejímž duchu potenciální účastníci soudního řízení oprávněně očekávají, že právní otázka, která je předmětem sporu mezi nimi, bude soudy vyřešena obdobně jako byla řešena ve starších sporech jiných osob.¹ Třetím zájmem, který odůvodňuje pozornost věnovanou sjednocovacím mechanismům je posílení autority a důvěryhodnosti soudní moci tím, že její výkon je vnitřně konzistentní. Tyto tři zájmy je třeba mít na paměti jak při vytváření institucionálního rámce, v němž je judikatura sjednocována, tak při samotném výkonu sjednocovací činnosti.

Problematika normativního významu výsledků sjednocující činnosti vrcholných soudů je úzce spjata s otázkou precedentní závaznosti judikatury jako takové. Nepovažuji za nezbytné věnovat se této otázce podrobněji, omezím se pouze na konstatování, že i v kontinentálním systému práva judikatura svůj normativní význam má, byť se nejedná o závaznost odpovídající formálnímu prameni práva.² Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud mají sjednocování judikatury přímo v popisu práce. Je proto evidentní, že výsledky sjednocovací činnosti se promítají i do aplikace práva v budoucích sporech.

Náhled na procesy sjednocování judikatury se v poslední době vyvíjí. Po určité doktrinní kritice³ obecných sjednocujících stanovisek dochází v praxi k jejich postupnému nahrazování jinými formami, kterými vrcholné soudy vykonávají svou funkci garanta jednotné judikatury,

¹ Srov. Šimíček, V.: Předvídatelnost soudního rozhodování, *Jurisprudence* roč. 2004, č. 5, s. 7.

² Odkázat lze zejména na četné práce Zdeňka Kühna, např. in: Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace*, Auditorium, Praha, 2006, s. 6-11.

³ Tamtéž, s. 49 a násl.

zejména pak cestou rozhodování o mimořádných opravných prostředcích.⁴ Pravidla o řízení před těmito soudy a zejména pak podmínky přístupu k vrcholným soudům jsou touto změnou do značné míry ovlivněna. Na ústupu je ryze retrospektivní rozhodování nejvyšších soudů zaměřené na odstranění pochybení v předešlých řízeních ve prospěch rozhodování orientovaného prospektivně, jehož hlavním cílem je formulace zásadních právních názorů s potenciálem ovlivnit budoucí praxi.⁵ Legislativním odrazem těchto změn jsou nejrůznější filtry nápadu nejvyšších soudů.⁶ Je poměrně překvapující, jak malá pozornost je v současné době věnována druhé straně téže mince, kterou je dle mého názoru institucionalizace příslušných procedur, jimiž je prospektivně orientovaná judikatura vytvářena.⁷ Filtrace nápadu totiž znamená méně judikatury nejvyšších soudů, která je však konzistentní a respektovaná. Existence efektivních sjednocovacích mechanismů je podle mého názoru jedním ze základních předpokladů konzistentnosti judikatury.

Zájem na elementární jednotě rozhodovací praxe je soudnímu rozhodování natolik vlastní, že se s jejím sjednocováním v nějaké podobě setkáme prakticky u jakéhokoli soudu, včetně soudů okresních. Za nejprimitivnější metody sjednocování můžeme považovat neformální konfrontaci názorů jednotlivých soudců a hledání společné praxe. Takové procesy jsou interní, právem nereglementované, často ovlivňované neformální autoritou a vnějšímu pozorovateli zcela skryté. Další nabízející se metodou je využití procesu, který sice je institucionalizován určitými formálními pravidly, která mohou mít v některých případech i formu právních norem, nicméně tyto procesy jsou součástí pomyslné černé skříňky příslušného soudu a jiné než soudní osoby se jich neúčastní. Konečně třetí představitelnou metodou je procedura formálně upravená procesním právem otevřená účastníkům řízení o mimořádných opravných prostředcích, či jiným osobám (např. s využitím *actio popularis*).

⁴ Z poslední doby srov. tiskovou zprávu Nejvyššího soudu ze dne 29.2.2008, cit. dle www.nsoud.cz

⁵ Srov. např. Bobek, M.: Několik poznámek k selekci nápadu před nejvyššími a ústavními soudy, In: Kysela, J. (ed.): Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech, Eurolex Bohemia, Praha, 2006, s. 128 a n.

⁶ Naposledy institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Srov. Lavický, P., Šiškeová, S.: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti, Právní rozhledy roč. 2005, č. 19, s. 693 a n., Šimíček, V.: Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva, Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 6, s. 201, Molek, P., Bobek, M.: Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových; srovnávací pohled, roč. 2006, č. 6, s. 205.

⁷ Předmětem teoretické diskuze je podobný institut jednotčího stanoviska pléna Ústavního soudu, srov. např. Malenovský, R.: K § 23 zákona o Ústavním soudu, Právní rozhledy, roč. 2007, č. 13, s. 486 a n., příp komentáře k zákonu o Ústavním soudu: Filip, J. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 98 a n. či Wagnerová, E. In: Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI, Praha, 2007, s. 82 a n.. Všechny diskusní příspěvky se však soustředí na vnitřní aspekty procedury a postavení účastníků řízení opomíjejí.

Soudy vykonávající sjednocující činnost mají v ideálním případě k dispozici vícero nástrojů, které mohou ke sjednocování judikatury sloužit. Využívání toho kterého nástroje je závislé na platném právu, resp. na zákonném vymezení procesních forem, jimiž soud může realizovat svou pravomoc. Nejvíce se nabízí sjednocování judikatury cestou rozhodování sporů, resp. určitým zobecnování jednotlivých závěrů formulovaných v rozhodnutích vydaných v konkrétních případech. Druhou možností je využívání abstraktních výkladových stanovisek, jejichž obsahem je zhodnocení aplikace právní normy před soudy nižších stupňů a názory sjednocujícího soudu na tuto interpretaci. Zmínit lze též sjednocování judikatury pomocí vydávání sbírky rozhodnutí, do níž jsou zařazována ta rozhodnutí, jimž soud přikládá precedentní význam a na nichž hodlá stavět svou budoucí rozhodovací praxi.

Domnívám se, že v kontextu naznačených probíhajících změn a současných trendů posilování precedentního významu judikatury, je vyjasnění charakteru jednotlivých mechanismů sjednocování judikatury, které právní řád zná, alfou a omegou předvídatelné a racionální aplikace práva. Ve svém příspěvku se pokusím podrobit analýze institut rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, resp. řízení před ním, a to z pohledu účastníka řízení.

Právní úprava řízení před rozšířeným senátem

Zákonné zakotvení řízení před rozšířeným senátem najdeme v ustanovení § 17 odst. 1 soudního řádu správního: „*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.*“ Přestože je zákonná úprava nanejvýš kusá, umožňuje formulaci charakteristických rysů řízení před rozšířeným senátem.

V první řadě lze z ust. § 17 odst. 1 soudního řádu správního dovodit, že judikatura je takto sjednocována cestou rozhodování o konkrétní věci v řízení o kasační stížnosti. Řízení před rozšířeným senátem je iniciováno senátem Nejvyššího správního soudu rozhodujícím o kasační stížnosti. Procesní formou (nástrojem) sjednocování je rozhodnutí v konkrétní věci (srov. dikce *postoupí věc*). V případě splnění zákonných předpokladů je založena působnost rozšířeného senátu k **rozhodnutí** sporné otázky nikoli toliko k vyjádření závazného právního

názoru. Zde je třeba upozornit na zásadní odlišnost úpravy srovnatelného institutu v zákoně o Ústavním soudu, který v ust. § 23 hovoří o *předložení otázky*.⁸ V krajním případě, je-li předmětem kasační stížnosti pouze otázka rozhodovaná rozšířeným senátem, může rozšířený senát rozhodnout rozsudkem ve věci samé. Řízení o kasační stížnosti je ve své dílčí otázce pouze přeneseno před rozšířený senát, z čehož vyplývá, že účastníci řízení o kasační stížnosti mohou uplatňovat svá procesní práva, včetně práva vyjádřit se ke všem rozhodným skutečnostem, i před rozšířeným senátem.

Řízení před rozšířeným senátem proto ze zákona není černou skříňkou, či toliko *vnitřním sjednocovacím mechanismem Nejvyššího správního soudu*, jak uvádí Molek,⁹ nýbrž procedurou otevřenou účastníkům řízení o kasační stížnosti. Rozhodnutí rozšířeného senátu není abstraktním stanoviskem, nýbrž rozhodnutím o konkrétní věci vycházejícím ze skutkových okolností posuzovaného případu.

Z povinnosti senátu odůvodnit svůj právní názor ve spojení s otevřenou povahou sjednocující procedury lze dle mého názoru dovodit právo účastníků řízení o kasační stížnosti seznámit se s odůvodněním odlišného právního názoru rozhodujícího senátu. Z ust. § 17 odst. 1 soudního řádu správního lze rovněž dovodit precedentní závaznost rozhodnutí rozšířeného senátu, a to per argumentum a minori ad maius (je-li senát Nejvyššího správního soudu vázán právním názorem jiného senátu, který mu brání zaujmout právní názor odlišný bez předložení věci rozšířenému senátu, tím spíše není oprávněn samostatně rozhodnout v rozporu s rozhodnutím rozšířeného senátu).

Podrobnější úpravu procedury řízení před rozšířeným senátem nalezneme v jednacím řádu Nejvyššího správního soudu. Pro účely tohoto příspěvku je podstatné ust. § 69 JŘ, dle něhož senát Nejvyššího správního soudu rozhodne o postoupení věci rozšířenému senátu usnesením, v jehož odůvodnění vymezí spornou otázku, označí předešlé odlišné rozhodnutí a poučí účastníky řízení o možnosti namítat podjatost členů rozšířeného senátu. Usnesení se doručuje účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení. Dle ust. § 70 JŘ předseda senátu postoupí spis rozšířenému senátu po nabytí právní moci usnesení o postoupení věci rozšířenému

⁸ Z tohoto důvodu označuje J. Filip jednotlivé stanovisko pléna Ústavního soudu za jediné prolomení zásady, že Ústavní soud nepodává abstraktní výkladová stanoviska. Srov. Filip, J.: cit. dílo, s. 51.

⁹ Molek, P. in dílo cit. sub 2, s. 205.

senátu. V ust. § 71 JŘ je pak upraven postup rozšířeného senátu pro případ, že sporná je věc sama a pro případ, že sporná je toliko dílčí otázka.

De lege lata je totožná procedura využívána jak pro odsunutí jediného staršího izolovaného (např. ne zcela domyšleného nebo i zcela chybného) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tak pro zásadní změnu právního názoru vedoucí k přehodnocení judikatury, kterou je možno považovat za již ustálenou a ovlivňující nejen rozhodovací činnost krajských soudů, příp. správních orgánů, ale i chování jednotlivců.

Vztah rozhodnutí rozšířeného senátu a jednotlivce

Z popsaných charakteristik je zřejmé, že procedura řízení před rozšířeným senátem podstatným způsobem překračuje prosté sladění not jednotlivých soudců Nejvyššího správního soudu, které probíhá neveřejně tak, aby Nejvyšší správní soud zněl navenek jednotně. Účastníci řízení o kasační stížnosti se mohou na vzniku rozhodnutí rozšířeného senátu v mezích svých subjektivních procesních práv podílet a zároveň mohou legitimně očekávat kvalifikovaný způsob zacházení s rozhodnutími rozšířeného senátu v budoucí praxi Nejvyššího správního soudu i krajských soudů.

V zásadě můžeme identifikovat tři okruhy otázek:

1. možnosti vyvolat řízení před rozšířeným senátem a v tomto řízení aktivně vystupovat,
2. používání rozhodnutí rozšířeného senátu v pozdějších případech,
3. revize rozhodnutí rozšířeného senátu.

Právo na přístup k rozšířenému senátu

Jak již bylo uvedeno, řízení před rozšířeným senátem je zahajováno na popud senátu Nejvyššího správního soudu, který v řízení o kasační stížnosti dospěl k závěru, který je odlišný od názoru vyjádřeného ve starším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Účastníci řízení nejsou povinni ani oprávněni takový návrh učinit, pokud navrhnou předložení věci rozšířenému senátu (např. již v kasační stížnosti avizují starší nepříznivé rozhodnutí Nejvyššího správního a přinesou argumenty pro odklon od tohoto rozhodnutí), nemusí být o tomto návrhu rozhodováno. Předložení věci rozšířenému senátu však není v diskreci senátu.

Ten má ex lege pouze dvě možnosti: následovat starší právní názor nebo předložit věc rozšířenému senátu. Pokud dojde k odklonu od staršího rozhodnutí, aniž je věc předložena k posouzení rozšířenému senátu, je porušeno právo účastníků řízení na zákonného soudce chráněné čl. 38 Listiny.¹⁰

Pojem právní názor bývá v odborné literatuře ztotožňován s důvody vedoucími k vydání rozhodnutí. Názor vyslovený obiter dictum není z tohoto důvodu právním názorem způsobilým soud jakkoli zavazovat.¹¹ Domnívám se, že věc však tak jednoduše nestojí. Ratio decidendi není vždy jednoduše oddělitelné od tzv. obiter dicta, resp. odlišení bývá produktem až následné aplikace precedentu.¹² Tato skutečnost je neslučitelná s obligatorní působností rozšířeného senátu. Ta není založena jen za účelem odklonu od ustálené judikatorní praxe, nýbrž slouží i k překonání jediného izolovaného rozhodnutí, které se nemohlo stát precedentem. Striktní rozlišování závazného ratio decidendi a bezvýznamného obiter dicta postrádá zákonnou oporu,¹³ odporuje zásadě předvídatelnosti soudního rozhodování, která stojí v pozadí celého procesu, a nevyhovuje ani vztahu rozšířeného senátu a tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu. Ten totiž není identický se vztahem prvostupňového a odvolacího soudu, v němž odvolací může dozírat na korektní aplikaci svých starších rozhodnutí nižšími soudy cestou přezkumu prvostupňových rozhodnutí. Smyslem obiter dicta nadto je právě vyjádření názoru na řešení určité otázky za účelem odstranění nejistoty.¹⁴ Bylo by proto kontraproduktivní bagatelizovat takto mimochodem, ale zato výslovně, řečené. Uvedenou argumentaci lze doložit i na příkladu jednoho z nejnovějších rozhodnutí rozšířeného senátu týkajícího se problematiky prekluze práva vyměřit daň. Tímto rozhodnutím byl překonán rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Afs 108/2006-104 ze dne 21.3.2007,¹⁵ resp. právní názor, že k prekluzi práva doměřit daň jsou správní soudy povinny

¹⁰ Srov nález Ústavního soudu IV. ÚS 613/06 ze dne 18.4. 2007

¹¹ Filip, J.: cit. dílo, s. 100, Malenovský, R.: cit. dílo, s. 488 nebo Vopálka, V. a kol. : Soudní řád správní. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2004 s. 28.

¹² Kühn in dílo cit. sub 2, s. 20.

¹³ K této otázce srov. debatu na jinepravo.blogspot.com.

¹⁴ Obiter dictum dokonce někdy zajistí místo judikátu v tištěné sbírce – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2 As 89/2006-107 ze dne 12.7. 2007, publikovaný pod č. 1367 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze vydané v řízení, v němž byla spornou otázka, zda je kancelář prezidenta republiky povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nicméně Nejvyšší správní soud se obiter dictum vyjádřil též k meritu věci. Je zřejmé, že odlišný názor Nejvyššího správního soudu na tuto otázku nebyl oním důvodem rozhodujícím pro vydání rozhodnutí, Nejvyšší správní soud však cítil potřebu vyjádřit se k ní, a to dokonce zařazením do tištěné sbírky. Domnívám se, že takto formulovaný názor do budoucna zakládá pro Nejvyšší správní soud překážku pro vydání rozhodnutí založeném na opačném právním názoru, aniž by byla využita procedura předvídaná § 17 soudního řádu správního.

¹⁵ Cit. dle www.nssoud.cz.

přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto rozsudku vyjádřený cestou obiter dicta. Domnívám se proto, že pro určení, zda se jedná o *právní názor* není relevantní vztah ke znění výroku rozhodnutí, nýbrž skutečnost, **zda se jedná o jednoznačně vyjádřenou interpretaci právní normy.**

Praktickým problémem je posouzení, zda starší odlišný právní názor vytváří pro senát překážku bránící jemu samotnému ve věci rozhodnout. Přestože to z ust. § 17 soudního řádu správního zcela jasně nevyplývá, je jednou z podmínek příslušnosti rozšířeného senátu existence *rozporu dvou právních názorů* a z ní vyplývající potřeba sjednotit přístup Nejvyššího správního soudu jako celku. Pojem rozporu však není zcela bezrozporný. Lze si představit tři situace:

- a) senát hodlá použít interpretační alternativu odlišnou od interpretace téhož ustanovení vyjádřené ve starším rozhodnutí,
- 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 staršího obecného právního názoru vyňat
- c) senát hodlá interpretovat právní normu jinak, než jak Nejvyšší správní soud učinil v případě skutkově a právně nikoli totožném, ale příbuzném

Uvedené třídění víceméně kopíruje dvojí možný způsob odklonu od precedentu v systému common law – zatímco situace pod písm. a) odpovídá změny precedentu, další dvě kategorie odpovídají odklonu formou odlišení. Soudní řád správní výslovně nestanoví, jaká forma rozporu má být řešena před rozšířeným senátem. Z analýzy rozhodnutí rozšířeného senátu vydaných v posledních dvou letech a publikovaných se sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze dospět k závěru, že Nejvyšší správní soud užívá tuto kvalifikovanou unifikační proceduru spíše restriktivně, tj. zejm. v situacích uvedených pod písm. a). Rozpor principální,¹⁶ který se projevuje v odlišném přístupu k obdobným institutům, zůstává pravidelně k vyřešení senátům. Většina rozhodnutí rozšířeného senátu je formulována tak, že poskytuje prostor pro odklon cestou odlišení, a to na úrovni senátu. Popsanou praxi

¹⁶ K rozlišení principiálního a normativního rozporu srov. Kühn, Z.: Konzistence judikatury jako problém právní kultury, in: Kysela, J. (ed.): Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech, Eurolex Bohemia, Praha, 2006, s. 111-115.

Nejvyššího správního soudu již minimálně v jednom případě označil Ústavní soud za ústavně souladnou, a to v nálezu II. ÚS 192/05 ze dne 11.7.2007. Rozhodování rozšířeným senátem tedy slouží spíše k odstranění rozporu normativního, kdy vedle sebe nemohou logicky obstát oba právní názory, nikoli k dosažení konzistence judikatury v širokém smyslu.

Obligaturní povaha řízení před rozšířeným senátem opřena o právo na zákonného soudce vyvolává otázku, kdy vzniká účastníkům řízení před NSS právo, aby o jejich věci rozhodl rozšířený senát, zejména v situacích, kdy táž otázka je předmětem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve vícero sporech různých účastníků. Formálně je tímto okamžikem moment, kdy senát dospěje k závěru odlišnému od již vysloveného právního názoru. Pokud se tedy porada uskuteční až poté, co rozšířený senát rozhodl v obdobné věci jiného stěžovatele, není již důvodu opakovaně věc rozšířenému senátu předkládat.

Takový závěr považuji za neudržitelný jak z důvodu subjektivních (práv účastníků řízení), tak objektivních (obecného zájmu na dosažení jednotného rozhodování Nejvyššího správního soudu). V předešlých částech příspěvku jsem poukázal, že účastník řízení o kasační stížnosti není pouhým pasivním dodavatelem příležitosti Nejvyššího správního soudu vyjádřit se k zásadní právní otázce a že může podobu rozhodnutí aktivně ovlivnit. Domnívám se proto, že účastníci řízení o kasační stížnosti, jejímž předmětem je táž sporná právní otázka, by měli být ve srovnatelném procesním postavení. Není obhajitelný závěr, že je věcí soudu jako celku, aby podle vlastních kritérií vybral případ, který bude předložen rozšířenému senátu. Argument, že v ostatních (nevyvolených) případech zřejmě nebyla existence rozporu známa, tudíž nebyly splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu, je z pohledu rovnosti účastníků řízení o kasační stížnosti bezvýznamný. Současná právní úprava umožňuje zaparkování spisu jednoho stěžovatele ve skříni příslušného soudce zpravodaje a neformální vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu v jiné věci. Takový stav potenciální libovůle (byť netvrdím, že se jedná o libovůli vykonávanou s úmyslem upřít účastníkům řízení jakákoli práva) považuji z pohledu účastníka řízení za zcela nepřijatelný. Právo na předložení věci rozšířenému senátu v případě, že senát, jemuž věc napadla, se hodlá odchýlit od názoru již vyjádřeného podle mého názoru nutně musí vzniknout v okamžiku podání kasační stížnosti, resp. uplatnění příslušné námitky v doplňujícím podání.

De lege ferenda považuji za vhodné přijetí takové zákonné úpravy, která řízení před rozšířeným senátem otevře nejen účastníkům řízení o kasační stížnosti, jímž bylo řízení před

rozšířeným senátem vyvoláno, ale i účastníkům ostatních řízení, v nichž je sporná otázka řešena.¹⁷ Vedle znatelného a zároveň legitimního posílení subjektivních procesních práv by taková změna byla přínosná též objektivně. Již při letném nahlédnutí do tzv. průměrného usnesení rozšířeného senátu zjistíme, že bývá argumentačně značně propracované, pracuje s poznatky právní teorie i četnou judikaturou, vyrovnává se s ústavními otázkami a je výrazně prospektivně orientované.¹⁸ Má zkrátka ve vínku stát se precedentem. Kvalitě a životaschopnosti vzniklého precedentu by však výrazně prospělo, byl-li by konfrontován nejen se skutkovými okolnostmi jednoho případu a právními argumenty účastníků jednoho řízení, resp. předkládajícího senátu, ale též se skutkovými okolnostmi a argumentací uplatněnou v jiných řízeních. Věřím tomu, že i účastníci řízení (resp. jejich právní zástupci) jsou v některých případech schopni pozitivně ovlivnit některá zásadní rozhodnutí a přispět tak ke kultivaci právní krajiny.

Nabízející se racionální námitku, že není v silách Nejvyššího správního soudu udržet si zcela přehled o všech sporných otázkách, lze odstranit přenesením odpovědnosti na účastníky řízení, resp. jejich právní zástupce. Řízení o kasační stížnosti je advokátským procesem, přičemž úloha advokáta se dnes zpravidla vyčerpává sepsáním kasační stížnosti. Považoval bych za odůvodněné požadovat po advokátovi, aby sledoval vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu a v řízení před ním aktivně vystupoval. Za optimální bych považoval zveřejnění sdělení, že je zahájováno řízení před rozšířeným senátem, v němž by byla vymezena otázka, o níž bude Nejvyšší správní soud rozhodovat. Ve stanovené přiměřené prekluzivní lhůtě by se pak účastník řízení o kasační stížnosti mohl ujmout příslušných procesních práv.

Zveřejnění usnesení o zahájení řízení před rozšířeným senátem by mělo výrazně pozitivní dopad i pro bezprostředně nezaujaté osoby. Touto cestou je totiž signalizováno, že může dojít k judikatornímu odklonu v některé otázce, což může mít (zejména v daňové oblasti) zcela zásadní dopady. Lze důvodně předpokládat existenci určitého podílu rozhodnutí, která jsou již po svém vydání uvnitř Nejvyššího správního soudu považována za kontroverzní a u nichž lze očekávat jejich překonání při nejbližší příležitosti. Bylo by korektní, pokud by zahájení

¹⁷ Jako určitý vzor by mohla posloužit úprava vedlejšího účastenství v řízení před Ústavním soudem o kontrole norem. Mechanickému převzetí však brání principiální odlišnost řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

¹⁸ Jako ilustrativní příklad může posloužit usnesení rozšířeného senátu 2 Afs 155/2004-110, č. 735 Sb. NSS, které zásadním způsobem ovlivnilo aplikační praxi ve věcech daňové kontroly nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, analyzující institut nicotnosti správního rozhodnutí.

příslušné procedury bylo co nejdříve zveřejněno, jinak hrozí, že adresáti práva založí své chování na takto ohroženém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Domnívám se, že by bylo nanejvýš vhodné, kdyby tato procedura byla dostatečně institucionalizována.

Aplikace rozhodnutí rozšířeného senátu

Dle ustanovení § 17 soudního řádu správního je rozhodnutí rozšířeného senátu o řešené otázce pro předkládající senát závazné. Vedle toho je však třeba předpokládat precedentní význam rozhodnutí rozšířeného senátu i pro budoucí spory, v nichž je řešena táž otázka. Problematika normativní účinnosti soudního rozhodnutí není z pochopitelných důvodů v České republice dostatečně zpracována. Představa o významu soudního rozhodnutí toliko inter partes podobné úvahy v podstatě vylučovala. V poslední době se situace postupně mění. Z prostředí common law byla do české doktríny přenesena teorie incidentní retrospektivy, dle níž se precedent uplatní na případ, v němž byl vytvořen, a dále na všechny případy v budoucnu řešené.¹⁹

Při aplikaci uvedeného pravidla je však třeba postupovat obezřetně a respektovat, že ani dnes není soudní rozhodnutí chápáno jako formální pramen práva, a proto je jeho normativní síla ve srovnání se systémem common law kvalitativně odlišná. I rozhodnutí rozšířeného senátu, byť vzhledem ke své formulaci výrazně prospektivně orientované, zůstává formálně soudním rozhodnutím. Při aplikaci práva v budoucích případech vyjadřuje odkaz na soudní rozhodnutí názor vrcholné soudní instance na řešení určité otázky. Pokud se jedná o rozhodnutí rozšířeného senátu, stalo se tak kvalifikovanou procedurou a jsou stanoveny přísnější podmínky na přehodnocení takto formulovaného právního názoru. Prostý odkaz na rozhodnutí rozšířeného senátu a argumentaci jeho autoritou lze proto považovat za dostatečné odůvodnění pouze tehdy, jsou-li takto vyvráceny veškeré relevantní námitky účastníků řízení. Pokud jsou uplatněny argumenty, s nimiž rozšířený senát nepracuje, domnívám se, že je na místě, aby na ně orgán aplikující právo našel vlastní odpověď. Pokud tak neučiní, je třeba uvažovat o tom, zda závěr rozšířeného senátu ve světle uplatněných argumentů obstojí, či zda je na danou věc aplikovatelný.

¹⁹ Kühn, Z. in dílo cit. sub 2, s. 48.

Závěry rozšířeného senátu jsou často formulovány značně obecně. Vedle toho znění ust. § 17 soudního řádu správního, praxe Nejvyššího správního soudu i judikatura Ústavního soudu nasvědčují tomu, že tato procedura slouží k odstranění přímých rozporů. Obě podmínky vytvářejí pro správní orgány, ale zejména pro krajské soudy a senáty Nejvyššího správního soudu poměrně značný prostor k vymezení se proti závěrům rozšířeného senátu cestou odlišení. Tato možnost iniciace změny judikatury je tradičně v rukou nižších soudů i v systému common law s tím, že je následně na vyšším soudu, zda iniciativu akceptuje.²⁰ Mechanické přenesení této koncepce je však problematické, neboť rozšířený senát není nadán právem přezkoumávat rozhodnutí tříčlenných senátů a ty se, alespoň v individuální kauze, mohou odlišovat zdánlivě nekontrolovaně. Nesprávnost odlišení může být na úrovni obecných soudů zhojena až cestou dalšího řízení před rozšířeným senátem, kterým rozšířený senát svůj obecně formulovaný právní názor vzešlý z obdobné (nikoli však totožné otázky) vztáhne i na později projednávaný skutkový stav. Je proto třeba apelovat na Ústavní soud, aby byl v těchto otázkách dostatečně bdělý a alespoň v obecné rovině z pozic orgánu ochrany ústavnosti formuloval pravidla pro aplikaci závěrů rozšířeného senátu tříčlennými senáty a důsledně vyžadoval jejich plnění.

Samozřejmostí aplikace závěrů vzešlých z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je, aby se jednalo o rozhodnutí publikované, byť třeba jen na webu. Nepřijatelný by proto byl postup, kterým by Nejvyšší správní soud odmítl námitky stěžovatele s odůvodněním, že právní otázka byla již vyřešena rozšířeným senátem, pokud stěžovatel neměl možnost se s tímto rozhodnutím seznámit.

Revize rozhodnutí rozšířeného senátu

Zatímco odklon cestou odlišení je v diskreci senátů, přímé nahrazení (overruling) senátem je pochopitelně vyloučeno. Otázkou zůstává, zda i sám rozšířený senát je svým rozhodnutím vázán, či zda je oprávněn své závěry přehodnotit, aniž by existovaly zvláštní skutkové okolnosti pro změnu názory nebo změna relevantní právní úpravy. Na úrovni Ústavního

²⁰ Kühn, Z. in dílo cit. sub 2, s. 20-22.

soudu je tato změna právního názoru pléna bez příslušných změn skutkových či právních některými autory zpochybňována jakožto racionálně nezdůvodnitelná.²¹

V případě řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu je třeba rovněž počítat s možností změny názoru pod tíhou nálezu Ústavního soudu, který rozhodnutí rozšířeného senátu označí za protiústavní, jinak však zní položená shodně.²²

Domnívám se, že změnu právního názoru spojenou se změnou rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu není možné a priori zavrhnout, byť je samozřejmě nežádoucí. V případě Nejvyššího správního soudu chybí obdobná opora, jakou je čl. 89 Ústavy. Při přijetí závěru o absolutní nezměnitelnosti názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by výrok rozhodnutí rozšířeného senátu fungoval shodně jako zákon.

Podoba rozhodnutí rozšířeného senátu je výrazně ovlivněna skutkovými okolnostmi případu, který řízení vyvolal, a rozsahem právní argumentace účastníků řízení. Není možné očekávat, že by rozšířený senát byl schopen předjímat veškeré možné námitky účastníků budoucích řízení tak, aby jejich polemiku s rozhodnutím rozšířeného senátu bylo možné vyřešit odkazem na odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Nižší soudy nebo tříčlenné senáty se proto musejí s relevantními námitkami jdoucími nad rámec rozhodnutí rozšířeného senátu vypořádat samy. Považuji za zcela nepřijatelné, aby se soudní rozhodování v takovém případě zvrhlo v usilovné hledání argumentů, s nimiž by bylo možné rozhodnutí rozšířeného senátu obhájit. Z toho vyplývá, že již na úrovni obecných soudů je třeba připustit revizi rozhodnutí rozšířeného senátu. Jediným možným řešením je opětovné rozhodnutí rozšířeného senátu. Je však třeba důsledně vážit, zda přehodnocení právního názoru je obhájitelné z pohledu právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování.

Závěr

Závěrem se odvážím vyslovit optimistické tvrzení, že i účastníci řízení, resp. jejich právní zástupci, jsou schopni pozitivně ovlivnit podobu právní krajiny, byť jejich snaha je samozřejmě motivována zájmy klienta. Podání účastníků mohou posloužit nejen jako

²¹ Např. Wagnerová, E.: cit. dílo, s. 61. Nutno však jedním dechem dodat, že autorka hovoří pouze o změně názoru bez změny v referenčním prostředí, tj. že není přípustné prosté opravení se. Opačný názor zastává Filip, srov. Filip, J.: cit. dílo, s. 102.

²² Zde se nepochybně jedná o změnu referenčního rámce ve smyslu shora uvedeném.

vytýčení bojiště cestou uplatněných argumentů, ale i jako alternativa korektního řešení sporné právní otázky. Bylo by proto škoda redukovat jejich roli na provedení čestného výkopu, po němž je rozehrána hra justičního aparátu.

Reálné, nikoli toliko formální, posílení pozice účastníků spojené s rozšířením odpovědnosti advokátů za výsledek řízení by mohlo být přínosné v následujících jednotlivostech:

- posílení ochrany subjektivních práv, resp. práva účinně svá hmotná práva hájit,
- konfrontace rozšířeného senátu s vícero variantami skutkových okolností,
- rozšíření škály relevantních argumentů,
- větší odolnost rozhodnutí rozšířeného senátu vůči budoucím atakům, a to nejen před Ústavním soudem,
- posílení autority rozhodnutí
- transparentnější proces

Úplným závěrem jedno obecné postesknutí: Je s podivem, že moderní trendy, vycházející z diskurzivní podstaty práva, zvyšující procesní odpovědnost jednotlivce v řízení před soudem se projevují především na nižších úrovních, kdy existuje největší riziko úplného zabloudění ve spleti paragrafů (rozkazní řízení, kontumace, koncentrace). Tyto instituty jsou nadto často aplikovány značně formálně a bezmyšlenkovitě.²³ Jak stoupáme do vyšších sfér advokátských procesů, jsou účastníci paradoxně odsunuti stranou. Od odborníka, jehož jsou nuceni si najmout, dostanou službu omezeného významu. Jsem pevně přesvědčen, že institut povinného právního zastoupení neslouží k odbřemenění soudů od nesrozumitelných podání osob práva neznalých, nýbrž k zajištění efektivní ochrany subjektivních práv těchto osob v právních oblastech, které vyžadují specializované odborné znalosti. Aby advokát mohl tento svůj úkol splnit, musí mít sílu něco změnit. Jinak povinné zastoupení zrušme a posílejme na vrcholné soudní instance spisy nižších soudů se stručnou předkládací zprávou a ponechme vrcholné soudy nerušeně zkoumat, hodnotit a sjednocovat.

Literatura:

[1] Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace*, Praha: Auditorium, 2006, 234 stran, ISBN 978-80-7357-305-8.

²³ Obzvlášť patrné je to na rozsudku pro zmeškání.

[2] Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, Praha: C. H. Beck, 2007, 929 stran, ISBN 978-80-7179-599-5.

[3] Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*, Praha: Eurolex Bohemia, 2006, 189 stran, ISBN 80-86861-57-0

[4] Wagnerová, E. et al.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha: ASPI, 2007, 636 stran, ISBN 978-80-7357-305-8..

Kontaktní údaje na autora – email:

moravec.o@seznam.cz