

Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky

Ondřej Kadlec

 Wolters Kluwer

Vzor citace:

KADLEC, O. *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*.
Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 292 s.

Výzkum, který vyústil v tuto publikaci, podpořila Grantová agentura ČR v rámci projektu GAČR reg. č. 19-10723S „Co současné právo sjednocuje a co jej fragmentarizuje z pohledu právní teorie a soudní praxe?“

Recenzovali:

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Právní stav publikace je k 1. 9. 2019.

© Mgr. Ondřej Kadlec, Ph.D., J.D., MPhil, 2019

ISBN 978-80-7598-456-2 (váz.)

ISBN 978-80-7598-457-9 (e-pub)

ISBN 978-80-7598-458-6 (mobi)

www.wolterskluwer.cz

OBSAH

O autorovi	IX
Seznam použitých zkratk	X
Předmluva	XII
1 Představení velkých senátů	1
1.1 Instituce: nezbytná střední vrstva zkoumání soudů	2
1.2 Velké senáty: stejné, ale jiné	5
1.3 Dosavadní studie zabývající se velkými senáty a vymezení výzkumné otázky	7
1.4 Proč je důležité zkoumat právě velké senáty	10
1.5 Přehled knihy a hlavních zjištění	13
2 Prolog k případovým studiím	15
2.1 Konceptuální rámec pro zkoumání role soudních těles	15
2.1.1 Kdo rozhoduje	16
2.1.2 Co rozhoduje	17
2.1.3 Jak rozhoduje	18
2.1.4 Jaké má rozhodnutí následný vliv	21
2.2 Výběr zkoumaných případů	23
2.3 Hlavní výzkumná metoda	26
2.4 Zdroje a způsob práce s nimi	27
2.5 Možné nepřesnosti	30
3 Velký senát Nejvyššího soudu	33
3.1 Institucionální kontext	33
3.1.1 Vnitřní organizace soudu	34
3.1.2 Stanoviska: částečně konkurující mechanismus	37
3.1.3 Pnutí mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem	39
3.1.4 Oktrojovaná povaha novely zřizující velký senát	41
3.2 Složení velkého senátu	44
3.3 Výběr případů jdoucích do velkého senátu – doktrína	45
3.3.1 Právní úprava	45
3.3.2 Proces	46
3.3.3 Kritérium: odlišný právní názor	48
3.3.4 Výjimky z obecného kritéria	49
3.3.5 Aktivace velkého senátu po zásahu nadřazeného soudu	52
3.3.6 Shrnutí	57

3.4	Výběr případů velkého senátu – praxe	57
3.4.1	Kvantita	58
3.4.2	Typy rozhodovaných případů	59
3.4.3	Co se do velkého senátu nedostává	62
3.5	Rozhodnutí velkého senátu	67
3.5.1	Vznik	67
3.5.2	Podoba	69
3.5.3	Vztah k názoru malých senátů	72
3.5.4	Co se děje po rozhodnutí	72
3.5.5	Shrnutí	74
3.6	Judikatura velkého senátu – doktrína	74
3.6.1	Síla závaznosti	74
3.6.2	Závazný element	78
3.6.3	Důvod závaznosti	79
3.7	Judikatura velkého senátu – praxe	80
3.7.1	Kvantita	80
3.7.2	Forma	81
3.7.3	Účel	82
3.7.4	Postoj k judikatuře velkého senátu	83
3.8	Hodnocení	85
4	Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu	89
4.1	Institucionální kontext	89
4.1.1	Vnitřní organizace soudu	91
4.1.2	Zvyšující se nápad	92
4.2	Složení rozšířeného senátu	93
4.3	Výběr případů jdoucích do rozšířeného senátu – doktrína	96
4.3.1	Právní úprava	96
4.3.2	Proces	97
4.3.3	Kritérium: odchylný právní názor	98
4.3.4	Výjimky z obecného kritéria	100
4.4	Výběr případů rozšířeného senátu – praxe	105
4.4.1	Kvantita	105
4.4.2	Typy rozhodovaných případů	106
4.4.3	Co se do rozšířeného senátu nedostává	109
4.5	Rozhodnutí rozšířeného senátu	111
4.5.1	Vznik	112
4.5.2	Podoba	114
4.5.3	Vztah k názoru malých senátů	117
4.5.4	Co se děje po rozhodnutí	117
4.5.5	Shrnutí	118
4.6	Judikatura rozšířeného senátu – doktrína	118
4.6.1	Síla závaznosti	119

4.6.2	Závazný element.	121
4.6.3	Důvod závaznosti	124
4.7	Judikatura rozšířeného senátu – praxe	126
4.7.1	Kvantita.	126
4.7.2	Forma	127
4.7.3	Účel.	130
4.7.4	Postoj k judikatuře rozšířeného senátu	131
4.8	Hodnocení.	132
5	Plénium Ústavního soudu	135
5.1	Institucionální kontext	135
5.1.1	Vnitřní organizace soudu	137
5.1.2	Problémy soudu: zahlcenost a nejednotnost.	139
5.2	Složení pléna.	141
5.3	Výběr případů jdoucích do pléna – doktrína	141
5.3.1	První způsob: zákonná výhrada pléna	142
5.3.2	Druhý způsob: výhrada pléna v rozhodnutí o atrakci.	142
5.3.3	Třetí způsob: neshody uvnitř soudu	145
5.3.4	Krátké shrnutí	147
5.4	Výběr plenárních případů – praxe	147
5.4.1	Kvantita.	148
5.4.2	Typy případů rozhodovaných plénem.	151
5.4.3	Krátké shrnutí	156
5.5	Plenární rozhodnutí.	157
5.5.1	Vznik.	157
5.5.2	Podoba	159
5.5.3	Co se děje po rozhodnutí	163
5.6	Judikatura pléna – doktrína.	164
5.6.1	Síla závaznosti	164
5.6.2	Závazný element.	168
5.6.3	Důvod závaznosti	169
5.7	Judikatura pléna – praxe.	172
5.7.1	Kvantita.	172
5.7.2	Forma	173
5.7.3	Účel.	174
5.7.4	Postoj k plenární judikatuře	175
5.8	Hodnocení.	178
6	Rozdíly mezi velkými senáty českých vrcholných soudů	183
6.1	Složení	183
6.2	Kompetence	187
6.3	Proces vzniku a podoba rozhodnutí	190
6.4	Judikatura	195

6.5	Lidský faktor	197
6.6	Shrnutí	200
7	Klíčové vlastnosti velkých senátů	203
7.1	První vlastnost: podstata autority	204
7.1.1	Reprezentativní model	204
7.1.2	Expertní model	206
7.1.3	Koordinační model	207
7.1.4	Hodnoty v pozadí tří modelů	208
7.1.5	Autorita velkého senátu, rozšířeného senátu a pléna	211
7.2	Druhá vlastnost: způsob prosazování autority	213
7.2.1	Prevence	213
7.2.2	Korekce	214
7.2.3	Atrakce	214
7.2.4	Vliv modelu na rozhodování soudu	215
7.2.5	Prosazování názoru velkým senátem, rozšířeným senátem a plénem	217
7.3	Třetí vlastnost: intenzita prosazování autority	218
7.3.1	Fortissimus a Pianissimus	218
7.3.2	Centralizovanost českých vrcholných soudů	219
7.4	Shrnutí	221
8	Velké senáty a současné problémy vrcholných soudů	223
8.1	Současné problémy rozhodování vrcholných soudů	223
8.2	Velký senát jako nejvyšší soud?	227
8.2.1	Reprezentativnost	228
8.2.2	Flexibilita	230
8.2.3	Vědomí soudu jako celku	231
8.3	Možné protiargumenty	232
8.4	Shrnutí	237
	Závěr	239
	Summary	243
	Seznam judikatury	247
	Seznam literatury	257
	Věcný rejstřík	273

O AUTOROVI

Mgr. Ondřej Kadlec, Ph.D., J.D., MPhil

Ondřej Kadlec je vědeckým pracovníkem Ústavu pro otázky soudnictví v Brně a postgraduálním studentem na Právnické fakultě Univerzity v Oxfordu. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze (2013), kde rovněž na začátku roku 2019 obhájil disertační práci sepsanou pod vedením prof. Zdeňka Kühna. V práci se zabýval rolí velkých senátů nejvyšších soudů a pléna Ústavního soudu v rozhodování českých vrcholných soudů. Upravená verze práce vyústila do knihy, do které právě nahlížíte. V letech 2016 a 2017 na pražské Právnické fakultě vedl semináře z teorie práva. Během magisterského studia a ihned po něm strávil celkem dva roky na floridské Nova Southeastern University, kde získal titul J.D. (2014). Během doktorského studia zase strávil školní rok 2017/18 na Univerzitě v Oxfordu, kde získal titul MPhil. Od června 2014 do března 2019 (s roční pauzou od léta 2017) pracoval jako asistent soudkyně Marie Žiškové na Nejvyšším správním soudu. V březnu 2019 složil justiční zkoušky. Ve svém výzkumu se zajímá především o právní argumentaci a roli judikatury v ní, o právní filosofii a o obecné otázky interpretace a aplikace práva.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK¹

BVerfGG

Bundesverfassungsgerichtsgesetz (zákon o Spolkovém ústavním soudu Spolkové republiky Německo)

ČR

Česká republika

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

EU

Evropská unie

Jednací řád ESLP

Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva

Jednací řád NS

Jednací řád Nejvyššího soudu

Jednací řád NSS

Jednací řád Nejvyššího správního soudu

Jednací řád SDEU

Jednací řád Soudního dvora Evropské unie

Listina

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky

NS

Nejvyšší soud

NSS

Nejvyšší správní soud

o. s. ř. / občanský soudní řád

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

obč. zák. / občanský zákoník

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

OOK

Občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu

RS

rozšířený senát

s. ř. s. / soudní řád správní

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹ Není-li uvedeno jinak, jsou předpisy v textu citovány ve znění pozdějších předpisů.

Sb. NS / Sbírka NS

Sbírka rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu

Sb. NSS / Sbírka NSS

Sbírka rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu

SDEU

Soudní dvůr Evropské unie

SoJ-Civ.

Soudní judikatura z oblasti občanského, obchodního a pracovního práva

spr. řád / správní řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

tr. řád/ trestní řád

zákon č. 141/1964 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

tr. zákoník/ trestní zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

U.S.C.

United States Code

Úmluva

sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

ÚS

Ústavní soud

USA

Spojené státy americké

Ústava

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

VS

Velký senát Nejvyššího soudu

zák. o soudech a soudcích

zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

zák. o ÚS

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

PŘEDMLUVA

Má první dochovaná vzpomínka na velké senáty je až ostudně nedávná. V červnu 2014 jsem nastoupil jako asistent soudkyně na Nejvyšší správní soud a od prvního dne jsem měl záhadu k řešení. Na chodbách, v plenárním sále i na obědech, asistenti i soudci, všichni se bavili o jakémisi „RS“. RS rozhodl, RS nerozhodl, RS vyhnal, RS uletěl, RS posvětil, RS to a RS tamto. Všichni všude mluvili o RS a já nějakou dobu dumal nad tím, jestli je možné, aby pracovníci justice byli takoví fandové do sportovních aut.

O více jak pět let později již vím, že RS je něco mnohem zajímavějšího než sportovní auto. Po dlouhodobém pozorování velkých senátů a přemýšlení o nich si myslím, že jejich zavedení na českých vrcholných soudech bylo pro práci s judikaturou v našem systému zcela přelomové. Vytvoření velkých senátů, a především zavedení jejich monopolu na provádění judikatorních odklonů vrcholných soudů, jako první zavedlo v českém právním systému formální závaznost judikatury pro určité soudní těleso. Předchozí rozhodnutí soudu v jiné věci je pro malý senát ze zákona závazné, a to i kdyby bylo podpořené sebesthorší nebo dokonce žádnou argumentací. Takto silné pojetí závaznosti judikatury v českém právním řádu nemá obdoby – například i pro nižší soudy není judikatura vrcholných soudů závazná, ale při předestření konkurenčních úvah s ní mohou nižší soudy polemizovat a s vidinou její změny samotným vrcholným soudem rozhodnout proti ní.

Zavedení velkých senátů na českých vrcholných soudech tedy byla revoluce, šlo však o revoluci, která proběhla téměř bez povšimnutí. Teorie se důsledkům zavedení velkých senátů věnovala minimálně. Nikdy si například nedefinovala, co od velkých senátů očekáváme, kdo by v nich měl zasedat a jaký vliv by na rozhodování vrcholných soudů velké senáty měly mít. Podobně na tom byla i praxe, ovšem s tím podstatným rozdílem, že pod povrchem a bez vědomého tázání musela již z titulu své existence dávat na tyto základní otázky odpovědi.

Cílem této monografie je činnost velkých senátů teoreticky uchopit. Ačkoliv mluvím o teorii, považuji tento cíl za praktický. V situaci, kdy velké senáty fungují a nevědomky odpovídají na základní otázky své existence, považuji za nejvíce praktické vnést do činnosti velkých senátů teorii. To pomůže praxi velkých senátů s odstupem reflektovat, porovnávat a následně třeba i kritizovat a navrhopvat možná jiná řešení.

Monografie má dvě hlavní části: empirickou a teoretickou. První, empirická část detailně analyzuje fungování velkých senátů na třech českých vrcholných soudech. V druhé, teoretické části kniha na základě zjištění z případových studií konstruuje teorii, jak institucionální nastavení velkých senátů ovlivňuje roli, kterou tato tělesa zaujímají v rozhodování vícesenátních vrcholných soudů. V závěru se navíc

zamýšlí nad současnými problémy vrcholných soudů a možnou rolí velkých senátů při jejich řešení. Ukazuje, že velké senáty mohou svojí činností pozitivně ovlivnit legitimitu, promyšlenost, transparentnost a jednotnost rozhodování vrcholných soudů. K naplnění tohoto potenciálu je ovšem nutné si definovat, co od velkých senátů chceme a podle toho je konstruovat a využívat. Základní smysl existence velkých senátů by měl spočívat v zajišťování koherence rozhodování celého soudu a hlavní zásady jejich nastavení a užívání by měly být reprezentativnost, flexibilita a vysoká intenzita jejich působení.

Na základě dosažených zjištění monografie formuluje pro české velké senáty tyto tři návrhy na změny. Za prvé, v rozhodování nebo alespoň v sestavování velkých senátů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu musí hrát hlavní roli všichni soudci soudu. Za situace dominujícího hodnotového pojetí práva a za současné neexistence obecně akceptované hierarchie hodnot je nepřijatelné současné nastavení, podle kterého velké senáty sestavují podle vlastního uvážení funkcionáři soudu. Vyšší reprezentativnosti velkých senátů ve vztahu k celému soudu lze dosáhnout buďto pravidelnou rotací všech soudců soudu ve velkém senátu anebo tím, že všichni soudci soudu se budou na výběru členů velkých senátů podílet. Druhá navrhovaná změna se týká flexibilnějšího vymezení kompetence velkých senátů. Nové, zásadní a komplikované případy musí soud řešit jinak než případy triviální a opakující se. Jaký případ je který přitom nelze vymezit předem právním předpisem pomocí formálních kritérií, tak jako je tomu z velké části v současnosti u všech tří českých vrcholných soudů, ale poznají to až sami soudci, s ohledem na povahu věci, stav judikatury a záměr, co chtějí v rozhodnutí říci. Kritérium výběru případů rozhodovaných velkým senátem by proto mělo být stanoveno pomocí neurčitého právního pojmu umožňujícího při aplikaci uvážení – třeba „důležitost věci“. Naplňování tohoto kritéria by mělo být ponecháno na samotných soudcích soudu. Konečně třetí navrhovaná změna volá po intenzivnějším působení tří zkoumaných velkých senátů. Vrcholné soudy by je měly do rozhodování zapojovat častěji a soudci by jejich judikaturu měli vnímat jako judikaturu určující hlavní směřování rozhodovací činnosti soudu. Jestliže totiž vrcholné soudy mají sjednocovat judikaturu nižších soudů, měly by samy navenek mluvit jedním hlasem. Hlavní tón tohoto hlasu by přitom měl určovat právě velký senát, který může rozhodování vrcholného soudu – ať již soud rozhoduje kterýmkoliv jeho tělesem – centralizovat okolo jednoho jediného bodu, a tím učinit jeho rozhodování koherentnější. Tuto úlohu neplní ideálně ani jeden ze zkoumaných velkých senátů, u velkého senátu Nejvyššího soudu a pléna Ústavního soudu je tento nedostatek ovšem nejmarkantnější. Velký senát Nejvyššího soudu rozhoduje sporadicky a navíc z velké části závisle na specializovaných malých senátech. Plénum Ústavního soudu zase rozhoduje téměř výlučně v agendě kontroly norem, čímž zůstává senátní agenda individuálních ústavních stížností téměř bez jeho vlivu. V důsledku na obou soudech tyto dva velké senáty v rozhodování malých senátů hrají malou roli a rozhodování soudu je decentralizované.

Předkládaná monografie vychází z mé dizertační práce sepsané pod vedením profesora Zdeňka Kühna a následně obhájené na Právnické fakultě Univerzity

Karlovy v květnu 2019. Ohájenou verzi textu jsem v reakci na oponentské posudky a další připomínky mého akademického okolí z velké části přepracoval a prohloubil. Předně jsem provedl několik dodatečných rozhovorů se soudci z jednotlivých zkoumaných soudů. K tomu mi přispěla i šťastná shoda okolností, že členem komise při obhajobě dizertační práce byl profesor Šámal, dlouholetý soudce Nejvyššího soudu a jeho současný předseda. Díky tomu jsem mohl pár týdnů po obhajobě strávit s panem profesorem nějaký čas diskuzí o velkých senátech, stejně jako se následně potkat se dvěma dalšími předsedy z Nejvyššího soudu – s předsedou velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Janem Eliášem a se současným předsedou velkého senátu téhož kolegia Františkem Ištvánkem. Za vyjádření přesvědčení o smysluplnosti mého bádání i za silnější propojení se soudci Nejvyššího soudu profesoru Šámalovi děkuji. Výrazně doplněná je i kapitola 6 shrnující a srovnávající výsledky případových studií o velkých senátech na jednotlivých českých vrcholných soudech. Odstup od odevzdání dizertace mi umožnil v jednotlivých případových studiích vidět nové linky a učinit srovnání, která mi při typicky hektickém dopisování práce unikla.

Tato kniha by nevznikla bez přispění mého okolí. Poděkovat bych chtěl profesoru Zdeňku Kühnovi, jenž mě před lety pro právo nadchl a který mi několik posledních roků byl mentorem, kdekoliv a kdykoliv ochotným se mnou probrat otázky týkající se mé dizertační práce, práva nebo života aspirujícího akademika obecně. Děkuji také mnoha lidem, kteří v průběhu času četli různé verze některých kapitol a poskytli mi k nim komentáře. Jmenovitě bych za toto chtěl vyjádřit vděk mým asistentským a akademickým současníkům – Janu Petrovovi, Kristině Blažkové, Martinu Kopovi, Karlu Černínovi; partě z Ústavu pro otázky soudnictví z Masarykovy univerzity – Davidu Kosařovi, Katarině Šipulové, Tereze Papouškové, Maríně Urbaníkové, Hubertu Smekalovi a Adamovi Blisovi; třem oponentům mé dizertační práce – Vojtěchu Šimíčkoví, Janu Wintrovi, Janu Tryznovi; Pavlu Ondřejkovi z Právnické fakulty Univerzity Karlovy; a dvěma mým mentorkám z Oxfordu – Alison Young a Dorotě Leczykiewicz. Za debatu nad tématem a za rady ohledně toho co, kde a jak zkoumat také děkuji Heleně Bončkové, Michalu Bobkovi, Johnu Bellovi a Václavu Janečkovi. Barboře Zavřelové a Martinovi Lauerovi patří díky za rady při jazykových úpravách rukopisu, Kateřině Morávkové zase za redakční práce s rukopisem spojené. Děkuji také organizátorům a účastníkům tří akademických sešlostí, na kterých jsem měl možnost myšlenky této knihy prezentovat. Konkrétně šlo o *PhD Workshop* pořádaný Českou společností pro evropské a srovnávací právo v roce 2015, o vědecký seminář z teorie práva a ústavního práva profesora Aleše Gerlocha a docenta Jana Wintra pořádaný na Právnické fakultě Univerzity Karlovy na podzim roku 2016 a o *Postgraduate Workshop on Comparative Law* pořádaný Britskou společností srovnávacího práva v dubnu roku 2018 v Cambridge.

To, že mi zmínění lidé pomohli ani trochu neznamená, že by se vším v knize souhlasili. Naopak. Většina z nich některý aspekt knihy kritizovala, a to jak z věcných, tak metodologických důvodů. Na některých místech jsem ustoupil a argument či

výzkumný rámec upravil, jinde jsem však tvrdošijně setrval na svém a pokusil se kritizované místo argumentačně nebo metodologicky vyztužit.

Za poskytnutí rozhovorů k jednotlivým případovým studiím děkuji Petru Vojtkovi, Pavlu Šámalovi, Janu Eliášovi, Františku Ištvánkovi, Katarině Šipulové (všech pět stále nebo dříve z Nejvyššího soudu), Kateřině Šimáčkové, Vojtěchu Šimíčkoví, Elišce Wagnerové (Ústavní soud), Josefu Baxovi a Tomáši Rychlému (Nejvyšší správní soud). Děkuji i všem ostatním, kteří mi poskytli rozhovor, ale nepřáli si být v monografii jmenováni.

Z Nejvyššího správního soudu děkuji všem jeho soudcům a asistentům za vytvoření příjemného a inspirativního prostředí, kterého jsem se mohl na čas stát součástí. Výslovně bych chtěl poděkovat paní doktorce Žiškové a ostatním členům prvního senátu za poddhalení tajů soudcovské činnosti, za příležitost a za důvěru.

Za zázemí i finanční podporu vděčím Právnické fakultě Univerzity Karlovy, projektu Grantové agentury České republiky, vedeném Pavlem Ondřejkem a Stipendijnímu programu Husovy Nadace. Poskytnutých prostředků i důvěry v jejich smysluplné využití si vážím a děkuji za ně.

Ze všeho nejvíce děkuji svým rodičům, bratrovi Honzovi a slečně Nicole. Jakou jsou mi inspirací, rodiče jen potvrdili tím, že, ač sami neprávnicki, oba rukopis společnými silami přečetli a okomentovali. Bratr Honza sice rukopis nepřečetl, jestli ale čtenář na některých místech knihy identifikuje stopy humoru, je to jeho škola. Nicole mi zase byla při psaní, prezentování, podceňování, přeceňování, zavrhování i dokončování této knihy mým největším a spolehlivým kritikem a podporovatelem. Mamí, tati, Honzo, Nici – mí nejdražší – tuto moji první knihu bych chtěl věnovat hlavně vám!

Ondřej Kadlec

1 PŘEDSTAVENÍ VELKÝCH SENÁTŮ

Začnu zdánlivě nesouvisejícím přiznáním: nerozumím motorům do aut. Víím, že existují a že jejich hlavní funkcí je pohánět auto; tuším, že jsou nějaké druhy motorů. Navenek mi ale všechny motory připadají stejné.

Kvůli neustále se zvyšujícímu počtu řešených případů, rostoucí komplexitě těchto případů a bobtnajícímu počtu soudců kontinentální vrcholné soudy¹ rozhodují většinu případů v senátech o třech až pěti soudcích.² V důsledku tyto „vícehlásé“ soudy čelí problému spočívajícímu v udržení jednotné judikatury. Soudy tento problém řeší zřízením velkých senátů – senátů složených z vyššího počtu soudců, jejichž účelem má být udržet judikaturu soudu jednotnou. Překvapivě ale stav vědění o velkých senátech připomíná mé znalosti o motorech aut: lze nalézt zmínky o jejich existenci, většinou následované uvedením jejich hlavní funkce – sjednocovat. Moc víc toho o velkých senátech nenalezneme.

Cílem této knihy je vydat se s velkými senáty za hranici mých motorových znalostí. Vedle konstatování jejich existence a prozkoumání jejich hlavní funkce tato monografie analyzuje způsoby, jak velké senáty svoji funkci naplňují, identifikuje jejich klíčové parametry a popisuje jejich různé typy. Obecným argumentem této knihy je, že rozdílné parametry velkých senátů ovlivňují způsob, kterým soudy organizované do senátů rozhodují.

Tato úvodní kapitola má pět podkapitol. Nejprve popisuje základní východisko této knihy spočívající v tom, že institucionální uspořádání soudu ovlivňuje, jak soud rozhoduje. Následně představuje velké senáty a poukazuje na to, že jim doktrína jednohlasně předpovídá důležitost a autoritativnost, ačkoliv se tato tělesa svými parametry a svojí činností vzájemně značně liší. Tento nesoulad mezi nerozlišujícím postojem doktríny a pestrobarevnou realitou vede k další části, která rekapituluje, co o velkých senátech dosud bylo napsáno, aby následně identifikovala mezeru ve vědění a podle ní vymezila hlavní výzkumnou otázku této knihy. Předposlední část kapitoly uvádí několik důvodů, proč považuji zkoumání právě velkých senátů za důležité. Závěrečná podkapitola pak podává stručný přehled celé monografie.

¹ Za „vrcholné soudy“ tato kniha označuje soudy, které jsou konečnými interprety určitého normativního rámce, ať již zákonného, ústavního, nebo nadnárodního.

² Viz MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, kde všech osm zkoumaných kontinentálních jurisdikcí má vrcholné soudy rozhodující alespoň některé případy v senátech.

1.1 Instituce: nezbytná střední vrstva zkoumání soudů

Tato monografie vychází z předpokladu stojícího v pozadí mnoha výzkumů zabývajících se rozhodováním soudů. Abychom porozuměli rozhodování soudů, je potřeba rozumět všemu, co toto rozhodování ovlivňuje a co mu předchází.

K soudům se často přistupuje jako k monolitickým entitám. Vedou se debaty např. o tom, jak a proč soudy rozhodují, jak by měly rozhodovat, jak je možné přezkum zákonů skloubit s činností voleného zákonodárce,³ o roli evropských soudů vůči vnitrostátním soudům⁴ nebo obecně o roli nejvyšších soudů v ústavních systémech.⁵ Tyto studie předpokládají, že soudy jsou sice kolektivní, ale monolitické instituce hovořící navenek jedním hlasem, hlasem většiny soudců soudu. Soudy jsou v tomto typu analýzy entitami, reagujícími na politické, sociální či právní prostředí, ve kterém se pohybují.

Opačný extrém rozebírá soudy na jednotlivé činitele. Ukazuje se, že jedinečné rysy osobností soudců mají vliv na to, jak soudy rozhodují. Například rozhodování soudu může ovlivnit společenský původ, politické preference nebo potenciál povýšení konkrétního rozhodujícího soudce.⁶ Šance na vyhovění,⁷ či vůbec na rychlé rozhodnutí věci,⁸ se tak třeba u Ústavního soudu značně liší podle toho, který soudce věc dostane jako soudce zpravodaj. Soud je složený ze soudců, přičemž každý z nich reaguje na okolní motivace jinak, a tím i jinak soudí.

Oba pohledy – kolektivní i individuální – jsou pro pochopení soudů a teoretizování o nich důležité. Nepodávají ovšem celistvý obraz soudního rozhodování. Dva příklady z činnosti Nejvyššího správního soudu toto ilustrují.

V nedávné kauze Úřad pro ochranu osobních údajů udělil majiteli obchodu s elektrokoly pokutu za to, že uveřejnil fotografii pachatele krádeže v jeho obchodě.

³ Viz např. MENDES, C. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford University Press, 2013, s. 62 a 72; WALDRON, J. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal*. 2005, roč. 115, č. 6.

⁴ SLAUGHTER, A. M., SWEET, A. S., WEILER, J. (eds.) *The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*. Oxford: Hart Publishing, 1998; SWEET, A. S., BRUNELL, T. The European Court of Justice, State Non-Compliance, and the Politics of Override. *American Political Science Review*. 2012, roč. 106, č. 1.

⁵ ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007; YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998.

⁶ Jde především o tzv. behaviorální studia. Viz např. SISK, G. C., HEISE, M., MORRIS, A. P. Charting the Influences on the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning. *New York University Law Review*. 1998, roč. 73, č. 5 zkoumající, jak rozhodování soudců nalézacích soudů ovlivňuje, mimo jiné, jejich sociální původ, politické preference nebo potenciál povýšení.

⁷ CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

⁸ PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1.

Nejvyšší správní soud pokutu potvrdil.⁹ Verdikt vzbudil velký mediální rozruch,¹⁰ vyjadřovala se k němu např. bývalá ústavní soudkyně a v době vyjádření senátorka Eliška Wagnerová nebo profesor ústavního práva Václav Pavlíček.¹¹ Výsledek kauzy přitom určili tři (možná pouze dva) soudci. Zbylých zhruba třicet soudců soudu se na rozhodnutí nepodílelo. Kdyby věc rozhodovali jiní tři soudci, dost možná by rozhodnutí vypadalo jinak. To ostatně dokládá i vyjádření tehdejšího předsedy soudu do médií, že rozhodnutí jím předsedaného soudu „nerespektuje současnou realitu“.¹² Představa soudu jako monolitického celku tedy neodpovídá skutečnosti.¹³

V jiném rozhodnutí zase pátý senát Nejvyššího správního soudu čelil právní otázce, zda je krajský soud povinen v případě rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt, přihlídnout k pozdější pro žalobce příznivější právní úpravě, která nabyla účinnosti až po právní moci správního rozhodnutí. Jelikož se pátý senát chtěl odchýlit od právního názoru vyjádřeného v předchozím rozhodnutí soudu, postoupil věc rozšířenému senátu. Ten rozhodl, že krajské soudy ke změně zákona v popsané situaci přihlížet musí a věc pátému senátu vrátil.¹⁴ Pátý senát závěry rozšířeného senátu následoval; uvedl však, že „s nimi nesouhlasí a naopak se ztotožňuje s odlišným stanoviskem uplatněným v dané věci třemi členy rozšířeného senátu“.¹⁵ Představa rozhodnutí soudu jako agregace preferencí konkrétních, případ rozhodujících soudců tak také neodpovídá realitě.

V praxi je souzení bytostně spjaté s institucí, kde se odehrává. Nikdo nemůže soudit, aniž by byl ustanoven do funkce soudce určitého soudu. Jaký ten soud je – jaké jsou na něm zvyky, jaké je společné chápání jeho role, zda na něm existuje tlak kolegů nebo jak probíhá vnitřní dělba práce – má zásadní vliv na výsledné

⁹ Rozsudek ze dne 8. 6. 2016, č. j. 3 As 118/2015-34.

¹⁰ POKORNÝ, M. Zveřejnil fotku zloděje, musí platit. To mám místo poděkování, zlobí se majitel ukradeného kola. *Aktuálně.cz* [online]. 13. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019].

¹¹ Má okradený právo zveřejnit fotografii zloděje? S pokutou nesouhlasí právní kapacita. *Česká televize* [online]. 18. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019].

¹² SENKOVÁ, Z., BAXA, J. Jak to vidí Josef Baxa – 18. září 2017. *Český rozhlas* [online]. 18. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Tehdejší předseda soudu k tomu dodal, že: „když budeme porovnávat práva, tak to právo toho podezřelého, nakonec toho zloděje, by asi nemělo dominovat nad tím právem toho, kdo je poškozen“.

¹³ Podobným případem je nedávná kauza hoteliéra, řešená Ústavním soudem v nálezu ze dne 17. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3212/18. Předseda Ústavního soudu k ní v živém televizním vysílání řekl: „Jsem vázán jistotou mírou loajality k Ústavnímu soudu a k jeho judikatuře, ale nemohu si pomoci, v daném případě se za ten nálezu hluboce stydím. Ten nálezu po všech stránkách popírá elementární principy právního státu. (...) A je možné, že se obchodní inspekce pochlapí a také mu dá pokutu, je možné, že se pochlapí správní soudy, a nebudou respektovat tento nálezu a pak by se to k nám mohlo dostat a mohli bychom to v rámci pléna přehodnotit a já říkám zbourat. Já bych to uvítal, ale to je dlouhá cesta a vůbec se nemusí stát, že to k nám znovu doputuje.“ Otázky Václava Moravce. *Česká televize* [online]. 2. 6. 2019 [cit. 1. 8. 2019].

¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS.

¹⁵ Rozsudek ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 104/2013-61. Více příkladů podvolení se soudců vrcholných soudů názoru, se kterým nesouhlasí, je v jednotlivých případových studiích.

rozhodování soudu. Stejný soudce se na různých soudech dost pravděpodobně bude chovat jinak.¹⁶

Jen tato prostřední institucionální vrstva umožní správně pochopit a propojit ostatní dvě vrstvy, kolektivní a individuální. Institucionální kontext ovlivňuje, jak soud hovoří navenek – kdo za něj hovoří, s jakými důsledky tak činí a často i co bude obsahem sdělení.¹⁷ Podobně co dělá nebo co má dělat jednotlivý soudce, je často omezené právě vnitřní organizací soudu, zařazením soudce na soudu a jeho vztahem k ostatním entitám uvnitř soudu. Vnitřní struktura soudů a vztahy mezi jednotlivými soudními orgány tak představují důležitou součást společensko-právní reality, se kterou komplexní teorie soudního rozhodování musí počítat.¹⁸

Právě na jeden z institucionálních aspektů ovlivňujících rozhodování soudu se zaměřuje tato kniha. Jejím východiskem je, že na rozdíl od zbylých dvou vrstev, prostřední institucionální vrstva dosud zůstává málo prozkoumána. Role soudů v současných ústavních systémech je stále živým, ale zároveň již detailně prozkoumaným tématem.¹⁹ Stejně tak se již dostalo značné pozornosti otázce, nakolik soudce, jako jednotlivec, rozhoduje podle práva a nakolik podle mimoprávních standardů.²⁰ Odborníci se nemusí na závěrech těchto debat shodovat, ale alespoň jde o jasně identifikované problémy, ohledně jejichž řešení, právě díky již delší dobu trvající diskuzi, těžko v brzké době očekávat velké změny. Oproti tomu střední institucionální vrstva je probádána málo, a poskytuje tak prostor pro výzkum a následně uvědomělejší organizaci soudů. Jak přitom dva výše uvedené případy ilustrovaly, i zdánlivě nepozorovatelné institucionální volby mohou mít vliv na to, jak soud rozhoduje.²¹

¹⁶ TAMANAHA, B. Z. *Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and a Social Theory of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1997, s. 172 a 225.

¹⁷ Například požadavek vyšší než prosté většiny ke schválení nálezu derogujícího právní předpis (viz § 13 zák. o ÚS) v důsledku znamená, že Ústavní soud ruší méně právních předpisů, než kdyby k tomu postačovala prostá většina. Vnitřní institucionální pravidlo fungování soudu tak má přímý vliv na to, nakolik soud zasahuje do činnosti tvůrců právních předpisů.

¹⁸ K odůvodnění potřeby inkorporovat soudní strukturu do komplexní teorie soudního rozhodování z hlediska filozofie vědy viz TAMANAHA, B. Z. *Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and a Social Theory of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1997, především s. 225–244.

¹⁹ Srov. např. sborníky ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007; YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998.

²⁰ To platí hlavně o výzkumu prováděném na zahraničních soudech. Viz např. TAMANAHA, B. Z. *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics in Judging*. Princeton: Princeton University Press, 2009; ASHENFELTER, O., EISENBERG, T., SCHWAB, S. *Politics and the Judiciary: The Influence of Judicial Background on Case Outcomes*. *The Journal of Legal Studies*. 1995, roč. 24, č. 2, s. 257–81. Ohledně českých soudů je toho podstatně méně. Průkopníkem je Jan Chmel. Viz CHMEL, J. Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu – 1. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 2; CHMEL, J. Politika na Ústavním soudu? 2. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4.

²¹ Přeorientování se od základních „velkých“ institucionálních otázek k „menším“, ale systémově důležitým otázkám v kontextu uspořádání demokratických institucí navrhuje VERMEULE, A. *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Citované dílo ukazuje, jak řešení „malých“ institucionálních otázek (např. podoba pravidel

1.2 Velké senáty: stejné, ale jiné

Každý kontinentální vrcholný soud rozhodující alespoň některé věci v senátech musí mít senáty nějak organizované. Musí se např. stanovit, podle jakého klíče budou senáty obsazeny, podle čeho se bude určovat přidělování věcí těm kterým senátům nebo jaké budou vzájemné vztahy mezi senáty a jejich činností. Rozhodování vrcholného soudu v senátech tak generuje množství institucionálních otázek a vztahů, jejichž obsah přímo ovlivňuje rozhodovací činnost vrcholných soudů.

Značná část kontinentálních vrcholných soudů²² ve své vnitřní organizaci vytvořila zvláštní typ senátů, které se svým složením, typem rozhodovaných případů i smyslem existence od ostatních soudních senátů na první pohled liší. Jsou jimi velké senáty. Velký senát pro účely této monografie definuji pomocí čtyř prvků. Velký senát je: i) soudní orgán, ii) ve kterém zasedá v porovnání s ostatními soudními orgány soudu nejvyšší počet soudců, iii) který jménem soudu rozhoduje případy a iv) který nemá věcně vymezenou specializaci.²³ Z definice tak jsou vyloučeny orgány soudu bez rozhodovací soudní pravomoci (např. plénum Nejvyššího správního soudu plní v praxi jen administrativní funkce, za všechny lze jmenovat třeba rozhodování o publikaci rozhodnutí ve sbírce soudu), orgány, které takové pravomoci sice mají, v praxi je ale vůbec nevyužívají, a senáty, které sice mohou být (nej)početnější, ale rozhodují pouze specifickou agendu, a nemohou tak potenciálně usměrňovat všechny malé senáty soudu (příkladem takového tělesa je sedmičlenný kompetenční senát působící na Nejvyšším správním soudu, který rozhoduje pouze kompetenční spory týkající se správních úřadů a orgánů územní samosprávy²⁴).

Očekávání od velkých senátů jsou většinou podobná a většinou ne zrovna skromná. Na adresu různých velkých senátů padají nálepky jako „bezpochyby

hlasování kolektivních institucí) má vliv na naplňování základních hodnot demokracie, za které autor považuje nezávislost, odpovědnost, transparentnost a deliberativnost.

²² Všech osm analyzovaných kontinentálních jurisdikcí v komparativní studii MacCormicka a Summarse mělo alespoň některý vrcholný soud s velkým senátem. Konkrétně šlo o Německo (kde mají velké senáty všechny spolkové nejvyšší soudy i Spolkový ústavní soud), Finsko (Nejvyšší soud), Francie (Státní rada i Kasační soud), Itálie (kde Nejvyšší soud zasedá v důležitých věcech nikoliv v tradičních pěti, ale v sedmi členech; Ústavní soud oproti tomu zasedá vždy jako celek), Norsko (Nejvyšší soud), Polsko (Ústavní soud, Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud), Španělsko (Ústavní soud) a Švédsko (Nejvyšší soud). Srov. studie jednotlivých jurisdikcí v MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, především v částech I.1(b) a V.4. Viz také novější přehled struktur evropských vrcholných (správních) soudů CLARKE, F., KENNY, D., RYALL, A. How our Courts Decide: the Decision-making Processes of Supreme Administrative Courts, General Report from ACA-Europe seminar held in Dublin, 25.–26. 3. 2019 [online]. 13. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019], dostupné včetně zpráv jednotlivých zemí z www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/677-seminar-in-dublin-from-25-to-26-march-2019.

²³ Velké senáty se mohou nazývat různě, např. u nás to jsou kromě velkého senátu ještě plénum a rozšířený senát. V angličtině se zase vyskytují názvy *Grand Panel*, *Collegium*, *en banc*, *Joint Panel*, *Full Court*, *Assembly* nebo *Special Panel*.

²⁴ Viz § 16 odst. 2 písm. a), § 97 odst. 1 s. ř. s. Podobně podle prvního citovaného ustanovení je na tom volební senát, který, stejně jako rozšířený senát, má sedm členů.

nejvýznamnější těleso uvnitř [soudu]²⁵, „nejvyšší soudní těleso“ uvnitř konkrétního systému²⁶ nebo „zvláště vlivné“ těleso „s mimořádnou autoritou nad ostatními senáty nejvyššího soudu“.²⁷ Na soudech, kde působí, mají velké senáty přispět „ke kvalitnějšímu rozhodování“,²⁸ „zajistit jednotnost, kontinuitu a kvalitu judikatury soudu“,²⁹ „udržet jednotnou judikaturu“³⁰ nebo „zajistit koherenci judikatury a také dále právo rozvíjet“.³¹ Michal Bobek popisuje velký senát SDEU jako „soud v soudu“,³² Zdeněk Kühn zase o těch českých říká, že to jsou „supersoudy“,³³ které jsou „jedním z nejdůležitějších stylotvorných prvků současné české judikatury“.³⁴

Ve skutečnosti se však velké senáty od sebe značně liší. Například ve velkém senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu stabilně sedí 17 z celkových zhruba 50 stálých soudců kolegia, každé soudní oddělení soudu má ve velkém senátu minimálně jednoho zástupce a velký senát má rozhodovat jen tehdy, jestliže tříčlenný senát při svém rozhodování dospěje k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu.³⁵

Oproti tomu velký senát ESLP je složen ze 17 z celkových 47 soudců soudu. Zasedá v něm několik virilních členů, jeho větší část je ale složena z pro každý případ náhodně vybraných soudců soudu.³⁶ Velký senát ESLP má rozhodovat nejen tehdy, jestliže se chce sedmičlenný senát odchýlit od dosavadní judikatury soudu, ale i tehdy, jestliže v řešené věci vyvstává důležitá otázka interpretace či aplikace Úmluvy

²⁵ Označení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jeho předsedou v Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 7. 2009 – 30. 6. 2015). 2015, roč. 13, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva, s. xv. Podobně na adresu velkého senátu SDEU viz BOBEK, M. The Court of Justice of the European Union. In ARNULL, A., CHALMERS, D. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 157.

²⁶ MOWBRAY, A. An Examination of the Work of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. *Public Law*. 2007, roč. 2007, č. 3, s. 507.

²⁷ TARUFFO, M. Institutional Factors Influencing Precedents. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 448.

²⁸ Vyjádření tehdejší předsedkyně NS před přijetím novely zakotvující velké senáty do struktury NS. WAGNEROVÁ, E. Otázka možnosti uplatnění precedentu v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 1.

²⁹ ROWE, N., SCHLETTE, V. The Protection of Human Rights in Europe after the Eleventh Protocol to the ECHR. *European Law Review*. 1998, roč. 23, č. 3.

³⁰ KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2, s. 39.

³¹ BOBEK, M. The Court of Justice of the European Union. In ARNULL, A., CHALMERS, D. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 157.

³² Tamtéž, s. 157.

³³ BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 128.

³⁴ KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2, s. 39.

³⁵ Ustanovení § 20 odst. 1 zák. o soudech a soudcích. Z uvedeného pravidla jsou zákonné a judikatorní výjimky. Více ke kompetenci velkého senátu Nejvyššího soudu srov. podkapitoly 3.3 a 3.4.

³⁶ Virilními členy je „šest předsedů“ – předseda soudu a pět předsedů pěti senátů soudu. Na zbylých jedenácti místech ve velkém senátu rotují ostatní „řadoví“ členové soudu. Viz čl. 24 Jednacího řádu Evropského soudu pro lidská práva (*Rules of Court*), ve znění účinném od 3. 6. 2019.

nebo důležitá otázka z hlediska společenského dopadu. Do velkého senátu se přitom věc může dostat jak postoupením od sedmičlenného senátu, tak i po rozhodnutí sedmičlenného senátu, jestliže některá ze stran sporu podá žádost o postoupení věci velkému senátu a speciálně pro selekci velkosenátních případů zřízený pětičlenný panel soudců žádost přijme.³⁷

V jistém smyslu jsou tedy velké senáty stejné. Jsou to speciální soudní formace na vícesenátních soudech, které se skládají z vyššího počtu soudců a jejichž rozhodnutí mají mít vůči malým senátům zvláštní autoritu. Na druhou stranu jsou velké senáty odlišné. Liší se v mechanismu složení, v kritériích výběru případů, místem v procesu rozhodování a v mnoha dalších parametrech. Tyto odlišnosti navíc umocňuje obecnost právního rámce, ve kterém se velké senáty často pohybují a díky němuž tak soudy disponují velkou volností ohledně toho, jak roli velkého senátu v praxi pojmu.

Stav nerozlišující doktríny popisující podobnými slovy vzájemně značně odlišná tělesa nastoluje mnoho otázek: Platí-li o všech velkých senátech, že jsou nejautoritativnějšími tělesy soudů, záleží pak na jejich konkrétních parametrech? Nebo jsou všechny velké senáty nejautoritativnějšími tělesy soudu a jejich parametry pouze ovlivňují způsob, jak svoji autoritu prosazují? Jak vlastně velké senáty svoji autoritu v rozhodování soudu prosazují? A je vůbec pravdou, že všechny velké senáty jsou nejautoritativnějšími formacemi soudu? Pakliže ano, čím je vlastně toto jejich postavení odůvodněné?

1.3 Dosavadní studie zabývající se velkými senáty a vymezení výzkumné otázky

Současný stav poznání nenabízí na tyto otázky odpovědi. Česká literatura se velkým senátům věnuje kuse. Nejčastěji se omezuje pouze na popsání jejich zákonných parametrů, tedy kolik soudců v těchto tělesech zasedá a za jakých podmínek má velkému senátu věc připadnout.³⁸ Česká literatura dále zmiňuje velké senáty v souvislosti s prováděním judikatorních odklonů. Konkrétně rozebírá, za jakých podmínek z pohledu doktríny se malé senáty vrcholných soudů mohou od judikatury soudu odchýlit samy a za jakých podmínek tak mohou učinit pouze skrze velký senát.³⁹ V této souvislosti sice literatura (rozdíly v) nastavení velkých senátů popisuje, tyto rozdíly ovšem neporovnává, nevysvětluje a neidentifikuje jejich důsledky

³⁷ Článek 26, čl. 30 a čl. 43 Úmluvy. Více ohledně velkého senátu ESLP srov. KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora).

³⁸ Viz např. KOCOUREK, J. *Zákon o soudech a soudcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, § 19.

³⁹ FRUMAROVÁ, K. Několik poznámek k tzv. judikatornímu konfliktu (sporu) jako jedné z podmínek aktivace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodovat. In FRUMAROVÁ, K. (ed.) *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018.

pro rozhodování jednotlivých soudů.⁴⁰ Snaha o obecné uchopení role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů tak u nás chybí.

Z tohoto existuje pár výjimek. Zatímco zřízení velkých senátů na Nejvyšším soudu i Nejvyšším správním soudu nepředcházela téměř žádná odborná diskuze,⁴¹ v souvislosti s Ústavním soudem byla na konci 90. let vcelku obsírně diskutována reforma rozdělení agendy mezi plénum a senáty Ústavního soudu.⁴² Dále se Z. Kühn ve svém článku věnoval pojmu judikatorního rozporu, tvořícímu základní kritérium kompetence velkého senátu na Nejvyšším a Nejvyšším správním soudu. V témže článku Z. Kühn upozornil i na značně rozdílný počet vydaných rozhodnutí jednotlivými velkými senáty českých vrcholných soudů, což vysvětlil právě jiným pojetím judikatorního rozporu a dalšími institucionálními aspekty (specializace, užívání stanovisek či filtrace případů).⁴³ Podobné úvahy obsahuje i kniha *Judikatura a právní argumentace* editovaná právě Z. Kühnem a M. Bobkem, ve které autoři jednotlivých kapitol věnujících se judikatuře v konkrétních oblastech práva vždy část textu věnovali právě i velkým senátům, a to z pohledu doktríny i praxe.⁴⁴ Objevily se i jednotlivé kratší příspěvky zabývající se vybraným aspektem činnosti některého z velkých senátů,⁴⁵ stejně jako se velkým senátům věnovaly některé diplomové práce obhájené v posledních letech na českých právnických fakultách.⁴⁶

⁴⁰ Srov. kapitolu 4 Terezy Pondikasové VEČEŘA, M., HURDÍK, J., HAPLA, M. a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 159–163 a 173–176.

⁴¹ Více ke zřizování velkého senátu Nejvyššího soudu srov. podkapitolu 3.1.4.

⁴² SLÁDEČEK, V. Dosavadní novelizace zákona o Ústavním soudu a jejich vliv na koncepci zákona. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 44–45; HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In tamtéž, zejména s. 52–53; RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In tamtéž, s. 18; DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Dlužno dodat, že z reforem nakonec sešlo. Více k těmto návrhům srov. podkapitolu 5.8.

⁴³ KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2. Z. Kühn zároveň upozorňuje, že velké senáty jsou prozatím odbornou literaturou opomíjeny (tamtéž, pozn. č. 9).

⁴⁴ LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013; VYHNÁNEK, L. *Judikatura v ústavním právu*. In tamtéž; MOLEK, P. *Judikatura ve správním právu*. In tamtéž.

⁴⁵ ŠIMÍČEK, V. Dvě cesty k jednomu řešení. *Jiné právo* [online]. 3. 6. 2008 [cit. 1. 8. 2019]; MORAVEC, O. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2008, roč. 17, č. 6; KADLEC, O. Rozdíly při řešení rozdílu: Rozhodování velkých senátů českých nejvyšších soudů. In MACKOVÁ, A., JELÍNEK, J., BOHUSLAV, L., TRYŽNA, J. (eds.) *Aktuální otázky civilního a trestního řízení se zaměřením na rekodifikaci občanského soudního řádu a trestního řádu ve světle principů demokratického a právního státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 2016.

⁴⁶ ČECH, P. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta; GURICOVÁ, K. *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*. Brno, 2014. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta; DRNOVSKÝ, L. *Velké senáty Nejvyššího soudu jako neviditelní zákonodárci*. Brno, 2019. Diplomová práce (Mgr.).

Zahraniční literatura týkající se vrcholných soudů kontinentálního typu je na tom překvapivě obdobně. Například ačkoliv SDEU i ESLP mají velké senáty, koncepční analýza jejich činnosti stále chybí.⁴⁷ Literatura většinou pouze popisuje mechanismus složení velkých senátů a kritéria jejich kompetence,⁴⁸ reflektuje zkušenosti s těmito tělesy jednotlivých soudců⁴⁹ nebo zkoumá vybraný aspekt jejich fungování.⁵⁰ Naopak v angloamerickém právním světě – ačkoliv tam vrcholné soudy typicky institut velkých senátů neznají – lze pro teoretické uchopení velkých senátů nalézt více inspirace. Americká diskuze se totiž podrobně věnuje tzv. *en banc* proceduře na federálních odvolacích soudech, což je procedura, při které případ namísto obvyklého tříčlenného senátu rozhoduje větší počet soudců nebo všichni soudci soudu. Dynamika procedury *en banc* samozřejmě je v lecčems od dynamiky velkých senátů na kontinentálních soudech odlišná – federální odvolací soudy totiž nad sebou mají Nejvyšší soud, který může jejich judikaturu také sjednocovat. Navíc veškeré produkci o *en banc* je společné to, že vždy svými závěry zůstává pouze v USA, nikdy neprovádí porovnání se zahraničím nebo snahu o vytvoření obecné teorie velkých senátů. Často se také tato literatura věnuje detailnímu zkoumání jednotlivých aspektů této procedury, nikoliv obecně možným modelům velkých senátů.⁵¹ Přesto však může být americká debata pro téma této knihy v něčem inspirací. Množství článků o proceduře *en banc* vychází z ekonomického modelu *principal – agent*.⁵² Podle

⁴⁷ O koncepční analýzu činnosti velkého senátu ESLP, která by byla v budoucnu srovnatelná s analýzou činnosti jiných velkých senátů, jsem se pokusil ve své magisterské práci. KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora).

⁴⁸ K ESLP srov. např. CAFLISCH, L. *Voyage Autour de la Grande Chambre: Propos sur la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg*. In PEDONE, A. (ed.) *L'Etat Souverain dans le Monde d'Aujourd'hui: Mélanges en l'Honneur de Jean-Pierre Puissechet*. Paris: Editions A Pedone, 2008. K SDEU srov. např. ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 8–9; LAZOWSKI, A., BLOCKMANS, S. *Research Handbook on EU Institutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 272.

⁴⁹ WILDHABER, L. La Grande Chambre de la Cour Européenne des Droits de L'Homme. In TITIUN, P. (ed.) *Mélanges en l'Honneur de Jean-Paul Costa*. Dalloz, 2011; CAFLISCH, Lucius. *Voyage Autour de la Grande Chambre: Propos sur la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg*. In PEDONE, A. (ed.) *L'Etat Souverain dans le Monde d'Aujourd'hui: Mélanges en l'Honneur de Jean-Pierre Puissechet*. Paris: Editions A Pedone, 2008; PRECHAL, S. The Many Formations of the Court of Justice: 15 Years After Nice. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 39, č. 5.

⁵⁰ Viz BAĞLAYAN, B., FAHNER, J. H. 'One Can Always Do Better' The Referral Procedure before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2017, roč. 17, č. 2; DRZEMCZEWSKI, A. The Internal Organisation of the European Court of Human Rights: the Composition of Chambers and the Grand Chamber. *European Human Rights Law Review*. 2000, roč. 3; MOWBRAY, A. An Examination of the Work of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. *Public Law*. 2007, roč. 2007, č. 3.

⁵¹ Viz např. GEORGE, T. E. The Dynamics and Determinants of the Decision to Grant En Banc Review. *Washington Law Review*. 1999, roč. 74, zkoumající jaké faktory ovlivňují, že odvolací soud rozhodne věc ve velkém senátu; RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2, s. 323, kritizující, že ve velkém senátu některých odvolacích soudů nezasedají všichni soudci soudu, ale pouze někteří soudci určeni losem.

⁵² Viz např. ABRAMOWICZ, M. En Banc Revisited. *Columbia Law Review*. 2000, roč. 100, č. 6; BEIM, D., HIRSCH, A. V., KASTELLE, J. P. Signaling and Counter-Signaling in the Judicial

tohoto pohledu existují mezi malým senátem (*agentem*) a velkým senátem (*principalem*) klasické problémy s tímto modelem spojené: velký senát má zájem na tom, aby malý senát rozhodoval, jak chce velký senát, malý senát přitom ale má před velkým senátem informační výhodu. Myšlenky z americké debaty používám v závěrečných dvou kapitolách této monografie. O vlivu velikosti senátů na rozhodování soudu lze nalézt i články od autorů z Anglie nebo Indie.⁵³ Jedná se však o články o konkrétních soudech, bez ambice generovat obecné hypotézy o fungování velkých senátů.

Co tak v literatuře stále chybí, je vytvoření obecného koncepčního rámce umožňujícího velké senáty kontinentálních vrcholných soudů vzájemně porovnat a určit, jak tato tělesa ovlivňují rozhodování vrcholných soudů a na čem tento jejich vliv závisí. Tato monografie si klade za cíl tuto mezeru zaplnit.

Hlavní výzkumná otázka proto zní: Jaká je a na čem záleží role, kterou v rozhodování českých vrcholných soudů zaujímají velké senáty? K zodpovězení této otázky následující kapitoly zkoumají role velkých senátů na třech českých vrcholných soudech. Následně kniha role těchto tří těles vzájemně porovnává a na základě získaného poznání o velkých senátech a jejich vlivu na rozhodování soudů vyslovuje obecné hypotézy jdoucí za hranice jedné jurisdikce. Cílem je ověřit, vyvrátit či více prozkoumat výše uvedená tvrzení stavějící velké senáty do role speciálních, nejautoritativnějších a nejdůležitějších těles vrcholných soudů.

1.4 Proč je důležité zkoumat právě velké senáty

Podle G. Kinga, R. Keohaneho a S. Verby by každý výzkum měl splnit dvě kritéria: měl by mít reálný dopad v tom smyslu, že umožní porozumět něčemu, co významně ovlivňuje životy mnoha lidí, a měl by přispět k naší kolektivní schopnosti vysvětlit nějaký aspekt světa ve smyslu nalezení, nebo alespoň připravení půdy pro nalezení, kauzálních vztahů.⁵⁴ Tato kniha o velkých senátech má ambici splnit obě tato kritéria.

Činnost velkých senátů se přímo dotýká dlouhodobých problémů kontinentálních soudů. Podle předsedy Ústavního soudu je hlavním problémem soudních soustav všech zemí v euroatlantickém regionu judikatorní inflace, díky které se poslání soudů obrací proti sobě – místo zajištění stability a jistoty, soudní řízení trvá nepřiměřeně dlouho, jeho výsledky jsou nepředvídatelné a judikatura je nejednotná.⁵⁵ Rozhodování

Hierarchy: An Empirical Analysis of En Banc Review. *American Journal of Political Science*. 2016, roč. 60, č. 2; CLARK, T. S. A Principal-Agent Theory of En Banc Review. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 2007, roč. 25, č. 1. Na tomto místě samozřejmě není možné poctivě zrekapitulovat veškerou literaturu o *en banc*.

⁵³ Srov. např. ROBINSON, N. Structure Matters: The Impact of Court Structure on the Indian and US Supreme Courts. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1; BURROWS, A. Numbers Sitting in the Supreme Court. *The Law Quarterly Review*. 2013, roč. 129.

⁵⁴ KING, G., KEOHANE, R. O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994, s. 15.

⁵⁵ RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 14.

případů v senátech má umožnit soudu vyřídit více věcí, zároveň to ale pro soud znamená hrozbu nejednotného rozhodování.⁵⁶ Podle Evropského soudu pro lidská práva nejednota v rozhodování samotných vrcholných soudů, které mají zajišťovat jednotu rozhodování celého soudního systému, odporuje principu právního státu a v konkrétním případě porušuje právo na spravedlivý proces.⁵⁷ Ohroženou konzistenci a koherenci soudního rozhodování přitom mají ochránit právě velké senáty.⁵⁸

Přesto (nebo právě proto) dnes těžko hledat velký senát, který by neprocházel obdobím vlastního hledání. U nás je toto pozorovatelné např. v tom, že plenum Ústavního soudu pravidelně upravuje seznam atrahovaných věcí nebo že se malé senáty Nejvyššího správního soudu po patnácti letech existence soudu ptají, zda je nutné do rozšířeného senátu předkládat rozpor judikatorní linie s předchozím názorem soudu, který je ojedinělý, neodůvodněný, resp. vyslovený jen tak mimochodem,⁵⁹ či zda se činnost rozšířeného senátu vztahuje i na činnost kárných senátů.⁶⁰ Podobně tomu je na jiných než českých soudech. Například na Slovensku vznikl velký senát teprve nedávno,⁶¹ státy Rady Evropy vidí záchranu ESLP před zahlcením právě i v úpravě činnosti jeho velkého senátu⁶² anebo velký senát SDEU

⁵⁶ Viz BOBEK, M. *Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*. 2006, roč. 15, č. 22, s. 1; HELFER, L. R. *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. European Journal of International Law*. 2008, roč. 19, č. 1, s. 127. K základním hodnotám spojovaným s předvídatelnou a jednotnou judikaturou viz ŠIMÍČEK, V. *Předvídatelnost soudního rozhodování. Jurisprudence*. 2004, roč. 14, č. 5.

⁵⁷ Viz rozsudek ve věci *Beian proti Rumunsku* ze dne 6. 12. 2007, č. stížnosti 30658/05, body 37–40.

⁵⁸ Viz např. článek bývalého soudce nejvyššího soudu BALÁK, F. *Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, dle kterého „existence efektivních sjednocovacích mechanismů je (...) jedním ze základních předpokladů konzistentní judikatury“. Obecně k této roli velkých senátů na kontinentálních soudech viz např. TARUFFO, M. *Institutional Factors Influencing Precedents*. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 448. K doktrinárním očekáváním od velkých senátů viz podkapitulu 1.2.

⁵⁹ Usnesení ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 As 2/2018-24, ve kterém se desátý senát rozšířeného senátu ptá: „Je dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. i ve vztahu k takovým judikatorním ‚konfliktům‘, kdy na jedné straně stojí vyargumentovaný právní závěr, podpořený i další judikaturou, na straně druhé právní závěr neodůvodněný, letmo zmíněný, resp. vyslovený jen mimochodem (obiter dictum)?“

⁶⁰ Usnesení NSS jako kárného soudu ze dne 1. 11. 2017, č. j. 16 Kss 5/2017-139, ve kterém předkládající senát uvádí svůj nesouhlas s dosavadním postojem kárných senátů, podle kterého rozšířený senát ke sjednocování činnosti kárných senátů nemá kompetenci.

⁶¹ Viz § 48 zák. č. 160/2015 Z. z., civilný sporový poriadok, účinný od 1. 5. 2017; § 22 zák. č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, účinný od 1. 1. 2019. Předchozí právní úprava institut velkého senátu neznala. Podle informací na stránkách slovenského Nejvyššího soudu dosud velký senát občianskoprávneho kolégia rozhodl čtyři věci, velký senát správneho kolégia věci dvě a velký senát obchodnoprávneho kolégia zatím nerozhodl nic. Viz Rozhodnutia veľkého senátu. *nsud.sk* [online]. [cit. 1. 8. 2019].

⁶² U notoricky zavaleného ESLP byla a je vnitřní organizace soudu jedním z hlavních nástrojů snahy o udržení kvality rozhodování a rozumné délky řízení. Viz HELFER, L. R. *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. European Journal of International Law*. 2008, roč. 19, č. 1, s. 127. Právě zvláštní

deset let po svém vzniku zvýšil počet svých členů z 13 na 15 a změnil způsob jejich výběru.⁶³ Otázky ohledně toho, co velké senáty dělají, jak to dělají a co by měly dělat, jsou tak živé a relevantní. Tyto otázky se týkají všech evropských národních i nadnárodních soudů. Jejich řešení tak ovlivňuje fungování soudnictví v jurisdikcích vztahujících se na více než 700 milionů obyvatel.

První dva důvody, proč je důležité velké senáty zkoumat, jsou tedy epistemické a normativní. Považuji za důležité na vybraných případech pochopit, jak velké senáty ovlivňují rozhodování a zda a za jakých okolností jsou skutečně nápravou pro fragmentovanou a nekvalitní judikaturu vrcholných soudů. Na identifikaci zákonitostí a principů působících v pozadí velkých senátů pak navazuje možnost vůbec otevřít diskuzi o vhodnosti zvolených principů fungování velkých senátů, stejně jako možnost normativního doporučení, jak velké senáty konstruovat a užívat tak, aby jejich činnost tyto principy lépe reflektovala.

Třetí důvod důležitosti zkoumání velkých senátů je legitimizační. Právo je plně neshod.⁶⁴ Stejně jako jiní lidé i soudci stejného soudu mezi sebou v některých věcech nesouhlasí. Právo pro takovéto případy musí stanovit legitimní procedury, jak neshody vyřešit.⁶⁵ Touto procedurou jsou často právě velké senáty. Vzpomeňme na výše uvedený příklad, ve kterém pátý senát rozhodl jinak, než si sám myslel, a to z důvodu podřízení se názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.⁶⁶ Nabízí se otázka, zda takovýto postup lze odůvodnit: Lze v očích strany, která spor prohrála, přestože s ní senát, který její věc rozhodoval, souhlasil, rozhodnutí ospravedlnit? Jen jestliže jsme schopni nějaký důvod identifikovat, tak je procedura

pozornost při této restrukturalizaci je věnována velkému senátu. Viz nejaktuálněji The Copenhagen Declaration on the reform of the European Convention on Human Rights system, adopted on a High-Level Conference on the Future of the ECtHR, 12.–13. 4. 2018, odst. 35, 38, 39; CDDH Report on the Longer-Term Future of the System of the European Convention On Human Rights, CDDH(2015) R84 Addendum I, 11. 12. 2015, odst. 20, 112, 113 a 120, vyzývající k novému rozdělení funkcí mezi velký senát a sedmičlenné senáty. Viz také DZEHTSIAROU, K., GREENE, A. Restructuring the European Court of Human Rights: Preserving the Right of Individual Petition and Promoting Constitutionalism. *Public Law*. 2013, roč. 2013, ve kterém autoři navrhuji, aby velký senát rozhodoval zvláštní případy „ústavního“ typu. Zatím neúčinný protokol č. 15 k Úmluvě zase v článku 3 odstraňuje možnost účastníka řízení vetovat rozhodnutí sedmičlenného senátu o postoupení věci velkému senátu.

⁶³ Článek 27 odst. 1 Jednacího řádu SDEU (*Rules of Procedure*), Úřední věstník L 265 ze dne 29. 9. 2012, který, oproti předchozí verzi pravidel, změnil metodu složení velkého senátu (nově ve velkém senátu nezasedá všech pět předsedů pětičlenných senátů, ale pouze tři) a počet míst ve velkém senátu zvýšil ze 13 na 15. Hlavním důvodem této změny bylo umožnění vyšší účasti na rozhodování velkého senátu řadovým soudcům soudu (nově řadoví soudci participují v 45 % velkosenátních případů namísto předešlých 36 %). Viz dopis předsedy SDEU, kterým žádal Radu EU o souhlas se změnou procesních pravidel dostupný z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8787-2011-INIT/en/pdf>. Michal Bobek tuto změnu komentuje jako „*soul-searching*“. BOBEK, M. The Court of Justice of the European Union. In ARNULL, A., CHALMERS, D. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 157.

⁶⁴ WALDRON, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 105–113.

⁶⁵ MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 162–68, 254–62.

⁶⁶ Rozsudek ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 104/2013-61.

rozhodování soudů legitimní a strana, která případ prohraje, si může říct, že ačkoliv s výsledkem nesouhlasí, tak se rozhodnutí podřídí právě díky tomu, že uznává proces, kterým k rozhodnutí došlo.⁶⁷ Tímto se praxe velkých senátů, resp. vrcholných soudů vůbec, přímo pojí i s otázkou legitimacy soudního rozhodování.

Otázky, kterými se tedy zabývám, směřují k pochopení, zlepšení a odůvodnění činnosti soudních těles, která se podstatným způsobem spolupodílejí na fungování práva ve společnosti.

Konečně, ačkoliv se monografie detailně zabývá fungováním velkých senátů pouze na třech českých vrcholných soudech, má ambici vyslovit i některé hypotézy týkající se velkých senátů obecně. České soudy a jejich velké senáty totiž v mnoha ohledech vykazují obdobné charakteristiky, jako vykazují soudy a velké senáty v jiných jurisdikcích.⁶⁸ Srovnání tří systematicky provedených případových studií proto může přinést obecné poznatky o činnosti velkých senátů potenciálně platné pro zahraniční soudy.⁶⁹

1.5 Přehled knihy a hlavních zjištění

Tato monografie má dvě hlavní části: empirickou a teoretickou. První, empirická část detailně analyzuje fungování velkých senátů na třech českých vrcholných soudech. Vstupem do těchto případových studií je kapitola 2, která nejprve popisuje, co, jak a proč na těchto tělesech zkoumám, aby následně upozornila na slabiny a možné nepřesnosti provedené analýzy. Následují tři kapitoly věnované postupně velkému senátu Nejvyššího soudu, rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a plénu Ústavního soudu (kapitoly 3, 4 a 5). Každá kapitola popisuje z doktrinárního i empirického pohledu složení velkého senátu, mechanismus, jak daný soud vybírá případy do velkého senátu, podobu rozhodnutí velkého senátu a způsob, jak malé senáty s rozhodnutími velkého senátu argumentují. Závěr každé kapitoly roli zkoumaného velkého senátu stručně hodnotí. Tři případové studie uzavírá kapitola 6, která zjištění z jednotlivých případových studií shrnuje a upozorňuje na základní rozdíly a podobnosti ve fungování zkoumaných velkých senátů.

Druhá část je teoretická. Kapitola 7 na základě zjištění z případových studií konstruuje teorii, jak institucionální nastavení velkých senátů ovlivňuje roli, kterou tato tělesa zaujímají v rozhodování vícesenátních vrcholných soudů. Důležitých institucionálních nastavení je u velkých senátů mnoho: kolik soudců ve velkém senátu zasedá a kdo a jak je vybírá, jak je nastavena kompetence velkého senátu, zda

⁶⁷ J. Waldron takto odůvodňuje smysl ptát se po tom, proč kolektivní soudní tělesa rozhodují zrovna prostou většinou. Viz WALDRON, J. Five to Four: Why do Bare Majorities Rule on Courts? *Yale Law Journal*. 2013, roč. 123, č. 6, s. 1706–1707.

⁶⁸ K charakteristickým rysům zkoumaných soudů a velkých senátů a ke zdůvodnění jejich výběru viz podkapitolu 2.2.

⁶⁹ KING, G., KEOHANE, R. O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994, s. 211–212.

jsou malé senáty soudu specializované, jaký je proces vzniku a podoba rozhodnutí velkého senátu nebo jaké je doktrinární postavení judikatury velkého senátu. Kapitola 7 ukazuje, že veškerým tímto institucionálním nastavením musí velké senáty odpovědět na tři základní otázky: i) na čem má velký senát založenou autoritu, ii) jakým způsobem tuto autoritu v rozhodování celého soudu prosazuje a iii) jak silně tuto autoritu v rozhodování soudu prosazuje. Kapitola konstruuje u každé z těchto tří otázek odlišné modely, jak k nim lze pomocí institucionálního nastavení velkého senátu přistoupit. Autoritu může mít velký senát založenou buď na tom, že nejlépe vyjadřuje názor většiny soudců soudu, na tom, že rozhodne spíše správně než kterýkoliv jiný senát, anebo na tom, že koordinuje ostatní senáty soudu. Svůj názor může velký senát v rozhodování soudu prosazovat třemi způsoby: atrakcí konkrétního případu, kontrolou rozhodování malých senátů anebo instruováním malých senátů soudu. V síle prosazování svého názoru se velké senáty mohou lišit od málo intenzivních až po intenzivní. Následování odlišných modelů přitom předurčuje, jak velký senát ovlivňuje rozhodování celého soudu. Podstata autority velkého senátu určuje, jaký názor velký senát generuje, a tedy k jakému bodu se bude potenciálně upínat veškeré rozhodování soudu. Preferovaný způsob prosazování autority ovlivňuje směr, jakým se judikatura v rámci struktury soudu tvoří. Ohledně intenzity prosazování názorů zase platí, že slabý velký senát činí rozhodování soudu decentralizované a silný velký senát naopak rozhodování celého soudu kolem svého názoru centralizuje.

Závěrečná kapitola 8 se zamýšlí nad současnými problémy vrcholných soudů a možnou rolí velkých senátů při jejich řešení. Velké senáty si mohou dovolit všechno, co si dnes kontinentální vrcholné soudy dovolit nemohou: rozhodovat pouze vybrané případy, rozhodovat promyšleně a po hlubší deliberaci, produkovat sledovatelné množství rozhodnutí a reflektovat v nich hodnoty širšího okruhu soudců i adresátů práva. Jejich rozhodování tak může pozitivně ovlivnit legitimitu, promyšlenost, transparentnost a jednotnost rozhodování vrcholných soudů. K naplnění tohoto potenciálu je ovšem nutné si definovat, co od velkých senátů chceme, a podle toho je konstruovat a využívat. Hlavní změny, které kniha navrhuje, spočívají: i) v obsazování velkých senátů tak, aby jejich názor reprezentoval názor celého soudu, ii) ve flexibilnějším kritériu aktivace velkých senátů a iii) v posunu vnímání velkých senátů od anomálie a nutného zla ke klíčovému institutu posilujícímu základní hodnoty, o jejichž naplňování má rozhodování vrcholných soudů usilovat.

2 PROLOG K PŘÍPADOVÝM STUDIÍM

Tato kapitola vysvětluje, co, jak a proč budu v následujících třech kapitolách týkajících se tří velkých senátů působících na třech českých vrcholných soudech zkoumat. První podkapitola vytváří konceptuální rámec pro zkoumání role velkých senátů vycházející z předpokladu, že podobné institucionální rysy, které ovlivňují roli soudu v celém právním systému, mohou ovlivňovat i roli velkých senátů v rámci soudu. Druhá podkapitola odůvodňuje, proč jsem se rozhodl zkoumat právě ty tři velké senáty, které zkoumám, na což navazuje třetí část, ve které vymezuji srovnání jako hlavní metodu výzkumu. Další, čtvrtá podkapitola uvádí, z jakých zdrojů jsem při provádění jednotlivých případových studií vycházel a jak jsem je zpracoval. Závěrečná pátá podkapitola upozorňuje na obtíže a možné nepřesnosti, na které jsem při výzkumu narazil nebo které plynou ze zvolené výzkumné metody.

2.1 Konceptuální rámec pro zkoumání role soudních těles

Systematické zkoumání velkých senátů je sice nové, samotná studie ovšem nemusí vznikat v akademickém vzduchoprázdnu. Mnohem rozvinutější diskuzi o roli a vlivu soudů jako celků totiž lze zobecnit jako rámec o roli soudních těles obecně. Takové zobecnění umožní vyslovit předpoklady, které rysy velkých senátů by mohly být pro jejich roli klíčové a na které se tedy při studiu velkých senátů zaměřit. Metaforicky vyjádřeno, v této části pootáčím mikroskopem a pomocí kategorií vyvinutých pro zkoumání makroúrovně – role soudů v rámci celých justičních soustav – hledím ve větším detailu na roli velkých senátů na mikroúrovni – v rámci soudů, na kterých působí.

Podíváme-li se na literaturu o vlivu soudů obecně, klíčové institucionální charakteristiky soudů určující jejich roli v systému lze rozdělit do čtyř hlavních skupin: i) kdo rozhoduje; ii) co rozhoduje; iii) jak to rozhoduje; a iv) jaké má rozhodnutí následný vliv. Tyto charakteristiky přirozeně kopírují i proces zapojování soudních těles do rozhodování – ustavení tělesa, výběr případu k rozhodnutí, jeho rozhodnutí a následný život tohoto rozhodnutí v systému. Tyto čtyři hlavní aspekty činnosti soudních těles postupně rozeberu a ukáži, proč a jak by mohly být relevantní i při zkoumání velkých senátů.

2.1.1 Kdo rozhoduje

Každý, kdo si vzpomene na to, když byl dítětem, to zná – u některých otázek je klíčové, koho z rodičů se zeptat. Jaké bude rozhodnutí, totiž ovlivňuje to, kdo rozhoduje. Podobně je to se soudy. Kdo jménem soudu rozhoduje – tedy kým, na jak dlouho a podle jakého klíče je vybírán – ovlivňuje, jak bude soud rozhodovat. Jan Kyselá a Zdeněk Kühn v souvislosti s výběrem soudců ústavních soudů konstatují, že berou „jako nesporné tvrzení, že odpovídající způsob výběru ústavních soudců je základním předpokladem dobrého fungování ústavních soudů“.⁷⁰ Vybírání soudců ovlivňuje např., zda a popřípadě jak bude soud politicky orientovaný nebo zda a nakolik bude polarizovaný.⁷¹ Právě proto jsou nominace některých soudců veřejně diskutované a kontroverzní. To se přitom dnes již netýká pouze tradičně politického procesu jmenování soudců Nejvyššího soudu USA, ale např. i jmenování soudců českého Ústavního soudu.⁷² Modely vybírání soudců jsou přitom různé – soudce může vybírat pouze exekutivní orgán, pouze zákonodárce, pouze samotní soudci konkrétního soudu, anebo může jít o spolupráci aktérů z různých větví moci; u některých soudů jde o doživotní jmenování, jinde je mandát předem časově omezený; v některých případech zákon předepisuje detailní požadavky kladené na soudce nejvyššího soudu, jinde tomu tak není.⁷³

U velkých senátů lze předpokládat podobný problém. Kdo v nich zasedne, tedy kdo a podle jakého klíče soudce velkého senátu vybere, ovlivní, jak bude velký senát rozhodovat. Velké senáty se přitom mezi sebou vzájemně ve způsobu obsazování liší. V některých velkých senátech zasedají všichni soudci soudu. To je třeba případ patnáctičlenného pléna českého Ústavního soudu nebo minimálně jednadvačticlenného pléna finského Nejvyššího správního soudu.⁷⁴ U takových soudů sice otázka výběru soudců velkého senátu odpadá, stále se však za zvoleným modelem skrývá volba ohledně toho, že velký senát bude složený právě ze všech soudců soudu, a bude tak mít velikost danou počtem soudců konkrétního soudu. Na jiných soudech ve velkých senátech zasedají pouze někteří soudci soudu. Jak jsou tyto

⁷⁰ KYSELA, J., KÜHN, Z. Křeace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 1, s. 2.

⁷¹ Viz ALARIE, B., GREEN, A. *Commitment and Cooperation on High Courts. A Cross-Country Examination of Institutional Constraints on Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2017, kap. 3 popisující varianty různých modelů obsazování soudů a jejich vliv na rozhodování soudu.

⁷² Z poslední doby lze vzpomenout případ profesora Gerlocha. Poté, co prezident oznámil záměr jmenovat profesora Gerlocha ústavním soudcem, rozběhla se široká veřejná diskuze týkající se především komunistické minulosti kandidáta a jeho názorové loajality k prezidentu Zemanovi. Senát ke jmenování následně souhlas nedal.

⁷³ K jednotlivým modelům viz ALARIE, B., GREEN, A. *Commitment and Cooperation on High Courts. A Cross-Country Examination of Institutional Constraints on Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2017, kap. 3. Viz také KYSELA, J., KÜHN, Z. Křeace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 1.

⁷⁴ Viz § 11 odst. 1 zák. o ÚS; § 7 odst. 1 zák. č. 1265/2006, o Nejvyšším správním soudu (Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta). Finský NSS má mimo 21 stálých členů ještě několik soudců dočasně přidělených.

soudci vybírání, se přitom soud od soudu liší. Například u dvou českých nejvyšších soudů velké senáty sestavují funkcionáři soudu – na Nejvyšším správním soudu to je předseda soudu (po konzultaci se soudcovskou radou), na Nejvyšším soudu to je předseda soudu na návrh předsedy kolegia.⁷⁵ Tito funkcionáři vybírají členy velkého senátu na dobu neurčitou, resp. do doby, než sami rozvrh práce změní. Jinde je tomu ovšem jinak. Například v Německu soudce velkých senátů vybírá na dobu jednoho roku tzv. prezidium (*präsidien*), což je kolektivní orgán, jehož členy volí z vlastních řad všichni soudci soudu.⁷⁶ Nedávno zřízený velký senát na slovenském Nejvyšším soudu se zase skládá ze sedmi soudců – předsedy příslušného kolegia, soudců senátu, který věc velkému senátu postoupil a zbylých tří soudců určených rozvrhem práce.⁷⁷ Složení velkých senátů SDEU a ESLP zase detailně předepisují právní předpisy – na obou soudech to zjednodušeně funguje tak, že menší část velkých senátů je složena z pevného jádra justičních funkcionářů (předsedy soudu a předsedů jednotlivých malých senátů, kteří jsou voleni na omezenou dobu samotnými soudci soudu) a větší část velkých senátů je proměnlivá, neboť na místech ve velkém senátu se vždy pro každý další případ vyměňují ostatní „řadoví“ členové soudů.⁷⁸ Při zkoumání role velkých senátů tedy bude zajímavé se zaměřit na to, jak jsou velké senáty sestavované a jak toto jejich sestavení ovlivňuje jejich roli v rozhodování soudu.

2.1.2 Co rozhoduje

Role každého soudního tělesa závisí na množství a typu případů, které těleso rozhoduje.⁷⁹ Jak ukazuje Michal Bobek, nejvyšší soud s možností selekce rozhodovaných případů vydávající ročně meritorních rozhodnutí v řádu desítek sehrává v systému diametrálně odlišnou roli než nejvyšší soud bez možnosti selekce, který v důsledku rozhoduje ročně tisíce případů.⁸⁰ První rozhoduje prospektivně, tedy s ohledem na obecnější dopad rozhodnutí nad rámec konkrétní kauzy, druhý retrospektivně,

⁷⁵ Srov. podkapitoly 3.2 a 4.2.

⁷⁶ Ustanovení § 21a, § 132 odst. 6 ústavního zákona o soudech (*Gerichtsverfassungsgesetz*, dále jen „GVG“). K roli prezidia viz WITTECK, F. German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7, s. 1932–1933.

⁷⁷ Ustanovení § 48 odst. 2 zák. č. 160/2015 Z. z., civilný sporový poriadok.

⁷⁸ Ohledně SDEU viz čl. 16 odst. 2 Statutu SDEU, čl. 27 Jednacího řádu SDEU. Ohledně ESLP viz čl. 24 Jednacího řádu ESLP.

⁷⁹ Viz JOLOWICZ, J. A. The Role of the Supreme Courts at the National and International Level. In YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998; CORDRAY, M. M., CORDRAY, R. The Philosophy of Certiorari: Jurisprudential Considerations in Supreme Court Case Selection. *Washington University Law Quarterly*. 2004, roč. 82, s. 394–396.

⁸⁰ BOBEK, M. Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 15, č. 22.

s ohledem na správnost aplikace práva v konkrétním rozhodovaném případě. Soudy se přitom mezi sebou ve způsobu vybírání případů liší. Rozdílně řeší otázky, kdo stanoví kritéria selekce případů, jaká ta kritéria jsou i kdo je aplikuje. Stanovit je může buď zákonodárce, nebo sám soud. Kritéria přitom mohou soudu ponechávat zcela volné uvážení, mohou uvážení připustit, ale zároveň i limitovat pomocí neurčitého právního pojmu, anebo svojí detailností nepřipouštět žádné uvážení. Rovněž o naplnění kritérií pro meritorní přezkum může rozhodovat totéž těleso, jako následně rozhoduje o meritu věci, anebo může jít o rozhodnutí jiného (zpravidla menšího) tělesa soudu, než následně bude ve věci rozhodovat.⁸¹

Lze předpokládat, že i způsob selekce případů rozhodovaných velkými senáty bude pro jejich roli na soudu důležitý. Každý velký senát rozhoduje pouze určitou část případů; ostatní případy rozhodují malé senáty. Kritérium kompetence jednotlivých velkých senátů se přitom podobně jako u soudů jako celků liší v tom, kdo ho stanoví, jak je konkrétní i kdo ho aplikuje. Například kritérium aktivace velkého senátu Nejvyššího soudu České republiky poměrně přesně předepsal zákonodárce a aplikují ho malé senáty: podle zákona o soudech a soudcích velký senát rozhoduje tehdy, dospěl-li malý senát při rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu.⁸² Jindy ne. Oproti tomu velký senát německého Spolkového nejvyššího soudu může na základě zákona rozhodovat i tehdy, jestliže malý senát má za to, že ve věci je třeba rozhodnout „otázku zásadní důležitosti“.⁸³ Míra uvážení malého senátu při výběru velkosenátních případů je tak na tomto soudu vyšší. Na SDEU zase oproti dvěma předchozím příkladům o tom, zda kauza splňuje kritéria pro její projednání velkým senátem, nerozhodují malé senáty, ale plenární shromáždění všech členů soudu (soudců a generálních advokátů).⁸⁴ Český Ústavní soud je zase příkladem toho, jak si sám soud může svým vlastním rozhodnutím předem vyhradit, o čem všem chce jménem soudu ve velkém senátu rozhodovat.⁸⁵ Při zkoumání role velkých senátů tak bude zajímavé se zaměřit na to, jakým způsobem se na soudu vybírají velkosenátní případy a jak tento způsob ovlivňuje roli velkého senátu v rozhodování soudu.

2.1.3 Jak rozhoduje

Mnoho zdánlivých jednotlivostí v procesu vzniku, sepisování a následného publikování rozhodnutí ovlivňuje, jak výsledné rozhodnutí soudu vypadá a jak následně ovlivňuje další rozhodovací praxi v celém právním systému. Jak ukazuje např. zkušenost brazilského Nejvyššího soudu, na první pohled procesní drobnost spočívající

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Ustanovení § 20 odst. 3 zák. o soudech a soudcích.

⁸³ Ustanovení § 132 odst. 4 GVG.

⁸⁴ Viz čl. 25, čl. 59, čl. 60 Jednacího řádu SDEU.

⁸⁵ Ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zák. o ÚS.

v tom, že si kterýkoliv soudce soudu může před rozhodnutím věci vzít k sobě spis na prostudování, ovlivňuje, jak, kdy a zda vůbec soud rozhodne a jaké účinky toto rozhodnutí bude mít. Dokud totiž soudci studují spis, soud nemůže věc meritorně projednat a rozhodnout.⁸⁶ Obdobně důležitým okamžikem v procesu rozhodování je určování soudce zpravodaje, tedy soudce, který o věci ostatním soudcům referuje a většinou i sepisuje koncept rozhodnutí, a který tak může více než ostatní soudci ovlivnit způsob, jakým soud rozhodne. Některé soudy přitom určení soudce zpravodaje svěřují předsedovi (soudu či senátu), což mu umožňuje nepřímo mít na rozhodnutí soudu vliv; jiné soudy určují soudce zpravodaje systémem s pevně stanovenými pravidly.⁸⁷ Podobně důležité je, jak soud v rozhodnutí argumentuje.⁸⁸ F. Schauer rozlišuje tři způsoby, jak lze rozhodnutí odůvodnit: na základě jeho konkrétních skutkových okolností, na základě soudem vysloveného obecného principu nebo na základě soudem abstraktně formulovaného pravidla.⁸⁹ V prvním případě přitom soud musí do rozhodnutí zahrnout dostatečné množství skutkových okolností, na základě kterých následný, s judikátem argumentující soud, může judikatorní pravidlo zrekonstruovat; v druhém případě soud musí obecný právní princip v rozhodnutí vyslovit; a ve třetím případě musí zase v rozhodnutí vyslovit abstraktivní právní pravidlo. Jak soud přitom napíše rozhodnutí – zda v něm podrobně zrekapituluje skutkový stav či zda v něm formuluje obecný princip či pravidlo –, ovlivňuje, jak toto rozhodnutí bude následně aplikováno, tedy jaký bude mít vliv na další rozhodovací praxi.⁹⁰ Další důležitou proměnnou při rozhodování soudů je možnost soudců uplatňovat odlišná stanoviska. Jejich připuštění může přispět k transparentnosti rozhodování a argumentačně silněji formulovaným stanoviskům většiny i menšiny; na druhou stranu odlišná stanoviska mohou nabídnout přesvědčivější argumentaci nebo alespoň prozradit, že určité rozhodnutí soud dosáhl těsnou většinou, což většinové rozhodnutí může oslabit.⁹¹ Vliv má i to, co se děje po vydání rozhodnutí. Aby rozhodnutí mohlo být vůbec považované za judikát, musí být publikované. Publikací to ale nemusí končit. V době přetlaku právních informací je důležitá nejen

⁸⁶ ARGUELHES, D. W., ROBEIRO, L. M. 'The Court, it is I'? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*. 2018, roč. 7, č. 2.

⁸⁷ Srov. různé modely distribuce případů popisované v FABRI, M., LANGBROEK, P. Is There a Right Judge for Each Case? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2, s. 292–315.

⁸⁸ Viz SCHAUER, F. Refining the Lawmaking Function of the Supreme Court. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 1983, roč. 17, č. 1. Obdobně i KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1.

⁸⁹ Viz SCHAUER, F. Refining the Lawmaking Function of the Supreme Court. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 1983, roč. 17, č. 1.

⁹⁰ Tamtéž. Obdobně i KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1.

⁹¹ Viz PECZENIK, A. The Binding Force of Precedent. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 478; SUMMERS, R., ENG, S. Departures from Precedent. In tamtéž, s. 530.

publikace, ale i publicita daného rozhodnutí.⁹² Soud(ce) může rozhodnutí doprovázet tiskovou zprávou, tiskovou konferencí nebo glosou v akademickém časopise. To vše zvyšuje povědomost o rozhodnutí, a tím i jeho dopad.

Obdobně lze uvažovat o velkých senátech. Všechny výše zmíněné proměnné týkající se rozhodování soudu se týkají i velkých senátů. Každý velký senát musí mít stanoven nějaký způsob určování soudce zpravodaje. Například u SDEU soudce zpravodaje ve velkém senátu vybírá předseda soudu, a to ještě předtím, než je rozhodnuto o tom, která formace soudu se bude věcí meritorně zabývat.⁹³ Na českém Nejvyšším správním soudu nebo na ESLP soudce zpravodaje určuje předseda velkého senátu až poté, co je věc velkému senátu předložena, a činí tak v podstatě na základě vlastního volného uvážení.⁹⁴ Na Nejvyšším soudu České republiky je soudcem zpravodajem ten člen velkého senátu, který je zároveň členem soudního oddělení, jehož senát věc do velkého senátu předložil.⁹⁵ Ještě jinak je to u německého Spolkového nejvyššího soudu, u kterého jsou ve velkém senátu soudci zpravodajové dva, přičemž jeden z nich musí být soudcem předkládajícího senátu.⁹⁶ I podoba a styl rozhodnutí jednotlivých velkých senátů se liší – např. velké senáty Nejvyššího soudu České republiky a ESLP rozhodují vždy celou věc, a mohou tudíž své rozhodnutí „ušít na míru“ konkrétním skutkovým okolnostem případu.⁹⁷ Oproti tomu např. velký senát německého Spolkového nejvyššího soudu stejně jako plénum českého Ústavního soudu v případě stanovisek rozhoduje pouze předloženou právní otázku, na kterou abstraktně formulovaným právním závěrem odpoví, a následně věc vrací k meritornímu rozhodnutí předkládajícímu malému senátu.⁹⁸ Různě velké senáty řeší i přípustnost odlišného stanoviska – na Nejvyšším správním soudu, na Ústavním soudu či na ESLP např. odlišná stanoviska uplatnit lze,⁹⁹ na Nejvyšším soudu a na SDEU je však přímo při rozhodování velkého senátu uplatnit nelze. Podobně je to s publikací – na některých soudech má rozhodnutí velkého senátu automaticky zaručené místo v oficiální sbírce rozhodnutí, na jiných soudech ale publikace podléhá schvalovacímu procesu kolegia či pléna. Jak rozhodnutí vzniká, jak vypadá a co se s ním děje, je tedy u velkých senátů podobně jako u soudů obecně různé. Lze předpokládat, že tyto institucionální rysy mohou být podobně jako u soudů jako celků i u velkých senátů důležité. Proto při zkoumání role velkých

⁹² K rozlišování pojmů publikace a publicita rozhodnutí viz KÁČER, M. *Prečo zotrvať pri rozhodnutí. Teória závaznosti precedentu*. Praha: Leges, 2013, s. 91.

⁹³ Viz čl. 15, čl. 25 a čl. 95 odst. 2 Jednacího řádu SDEU.

⁹⁴ K NSS srov. podkapitulu 4.5.1; k ESLP viz čl. 50 Jednacího řádu ESLP.

⁹⁵ Srov. podkapitulu 3.5.1.

⁹⁶ Ustanovení § 9 odst. 3 Jednacího řádu Spolkového nejvyššího soudu (*Geschäftsordnung des Bundesgerichtshofes*), dostupné z: https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/DasGericht/Fundstellen/geschOrdnungBGH1952.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁹⁷ K NS viz podkapitulu 3.5.2; k ESLP viz čl. 72 a čl. 73 Jednacího řádu ESLP.

⁹⁸ Ke Spolkovému NS viz § 138 odst. 1 GVG; ke stanoviskům pléna srov. podkapitulu 3.1.2.

⁹⁹ K ESLP viz čl. 74 odst. 2 Jednacího řádu ESLP; k NSS a ÚS viz podkapitoly 4.5.4 a 5.5.3. Jak rozebírá podkapitola 3.5.4, na českém NS nemohou soudci uplatnit odlišné stanovisko v procesu rozhodování, ale až následně k publikaci rozhodnutí ve sbírce.

senátů je nutné velkosenátní rozhodnutí a vše, co mu předchází a co mu následuje detailně zkoumat.

2.1.4 Jaké má rozhodnutí následný vliv

Na práci s judikaturou musí být nejméně dva – judikující a judikaturu aplikující. Ten judikaturu aplikující přitom není nutně v roli mechanického následovatele předchozího rozhodnutí. Naopak. Jeho role se může značně lišit podle modelu argumentace s judikaturou uplatňovaného v daném právním systému. Komparativní studie o používání judikatury vedená MacCormickem a Summersem¹⁰⁰ ukázala, že pro určení role judikatury v právním systému je stěžejní, jak systém přistupuje ke čtyřem tématům: i) určení závazného elementu předchozího rozhodnutí; ii) síla závaznosti předchozího rozhodnutí; iii) důvod závaznosti předchozího rozhodnutí; a iv) odchylování se od předchozího rozhodnutí.¹⁰¹ Různé systémy judikatury přistupují k těmto čtyřem tématům odlišně.

Závazným elementem předchozího rozhodnutí může být vícero různých věcí od právní věty připojené k rozhodnutí přes rozhodovací důvody použité v rozhodnutí až po relevantní fakta, o kterých soud rozhodl.¹⁰² Závazná síla předchozího rozhodnutí se může lišit od striktní závaznosti až po pouhou podporu či ilustrativní hodnotu.¹⁰³ Také odůvodnění stojící v pozadí následování judikatury mohou být

¹⁰⁰ Pojmy *judikát*, *precedent* či *předchozí rozhodnutí* používám v této knize jako synonyma, a to v jejich širokém slova smyslu jako jakékoliv předchozí rozhodnutí soudu potenciálně relevantní pro následující případy. K takto široké definici pojmu viz ALEXY, R., DREIER, R. *Precedent in the Federal Republic of Germany*. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 23. Kniha zkoumá závaznost rozhodnutí ve smyslu normativního významu judikatury. Nejde jí tedy primárně o závaznost rozhodování velkého senátu v konkrétní věci. K tomuto rozlišení viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.), *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 101–108.

¹⁰¹ MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.), *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997. Každá případová studie v citovaném díle se zabývala také institucionálními faktory ovlivňujícími zacházení s předchozími soudními rozhodnutími a obecnou reflexí tohoto zacházení. Případové studie v této knize institucionální kontext popisují vždy na úvod a reflexi obsahují v jejich závěrečné části.

¹⁰² Viz MARSHALL, G. *What is Binding in a Precedent*. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 557–558.

¹⁰³ Viz PECZENIK, A. *The Binding Force of Precedent*. In tamtéž; SILTALA, R. *A Theory of Precedent: From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 66–70. K různým stupňům závaznosti v češtině viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 36–40, 101–118. V této knize tak vycházím z dnes již obecně přijímaného východiska, že judikatura českých soudů není formálně závazná, ale má určitou normativní sílu. Srov. KÜHN, Z. *Nová koncepce normativity judikatury obecného soudnictví na pozadí rozhodnutí Ústavního soudu*. *Právní rozhledy*. 2001, roč. 8, č. 6, s. 265–269; GERLOCH, A., TRYZNA, J. *Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu*. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role*

různá, např. hospodárnost, rovnost adresátů práva nebo předvídatelnost soudního rozhodování.¹⁰⁴ Podobně každý systém judikatury rozeznává určité podmínky, za kterých se lze od předchozího rozhodnutí odchýlit, a různé techniky, jak se toto odchýlení provádí.¹⁰⁵

Obdobně to může být s velkými senáty. Lze předpokládat, že vliv rozhodování velkého senátu na rozhodování malých senátů na každém soudu bude přímo záviset na tom, jak doktrína i soudní praxe k těmto čtyřem tématům ve spojení s velkými senáty přistupuje. I tady přitom lze na první pohled identifikovat rozdílné přístupy soudů. Například soudci německého Spolkového nejvyššího soudu podobně jako soudci českého Ústavního soudu rozlišují ohledně normativních účinků stěžejní části rozhodnutí (*ratio decidendi*) a důvody vyslovené nad rámec věci (*obiter dictum*).¹⁰⁶ Malé senáty se mohou od předchozího rozhodnutí velkého senátu odchýlit samy, pokud se odchylují od důvodů vyslovených v něm nad rámec věci. Oproti tomu český Nejvyšší správní soud mezi těmito částmi rozhodnutí nerozlišuje a malé senáty jsou povinny rozšířený senát aktivovat i při odchylování se od důvodů, které rozšířený senát vyslovil nad rámec věci. Další rozdíl je v síle závaznosti rozhodnutí velkých senátů – český Ústavní soud např. vyslovil, že se nemůže odchýlit od předchozího názoru pléna z důvodu, že předchozí názor považuje za chybný; odklonit se od názoru pléna je možné pouze při změně společenských či právních okolností.¹⁰⁷ Oproti tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu České republiky podobně jako třeba velký senát německého Spolkového nejvyššího soudu změnu vlastní judikatury z přesvědčivých důvodů i při nezměněných skutkových či právních okolnostech připouští.¹⁰⁸ Na základě zkušenosti se soudy obecně lze tedy předpokládat, že různé přístupy k judikatuře velkého senátu senátů budou znamenat i různou roli velkého senátu v rozhodování soudu. Proto téma argumentace judikaturou velkého senátu musí být další z věcí, na kterou je nutno při zkoumání role velkých senátů zaměřit pozornost.

nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova Univerzita, 2007, s. 92–93.

¹⁰⁴ Viz BANKOWSKI, Z., MACCORMICK, N., MORAWSKI, L., MIGUEL, A. R. Rationales for Precedent. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 486.

¹⁰⁵ Viz SUMMERS, R., ENG, S. Departures from Precedent. In tamtéž, s. 519–20; SILTALA, R. *A Theory of Precedent: From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 73–74.

¹⁰⁶ K Německu viz GRAF, J-P. *Beck'scher Online-Kommentar Gerichtsverfassungsgesetz*. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2018, § 132, bod 8; k Ústavnímu soudu srov. podkapitulu 5.6.2.

¹⁰⁷ Nález ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.). Více k nálezu, jeho interpretaci a kritice srov. podkapitulu 5.6.1.

¹⁰⁸ Usnesení RS NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 AfS 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, bod 13. Stejně tak i usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, body 25–27. K Německu viz GRAF, J-P. *Beck'scher Online-Kommentar Gerichtsverfassungsgesetz*. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2018, § 138, bod 22.

2.2 Výběr zkoumaných případů

Pro zkoumání role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů jsem se rozhodl provést tři případové studie podrobně zkoumající činnost tří velkých senátů. Vybral jsem si přitom velké senáty působící na třech českých vrcholných soudech – velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a plénum Ústavního soudu. Výběr zkoumaných velkých senátů následuje logiku prototypických případů.¹⁰⁹ Všechny tři zkoumané velké senáty vykazují rozdílné charakteristiky, které jsou typické i pro jiné velké senáty. Zároveň všechny tři velké senáty jsou teoreticky zajímavé, protože se vzájemně liší právě v rysech, které předchozí část této kapitoly identifikovala jako rysy velkých senátů s možným vlivem na jejich roli v rozhodování soudu.

Základní nastavení Nejvyššího soudu je, že rozhoduje ve specializovaných tříčlenných senátech. Nadto na Nejvyšším soudu působí dva velké senáty – velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia a velký senát trestního kolegia. V této monografii si pro analýzu vybírám pouze velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia, který díky obdobnému nastavení jako velký senát trestního kolegia může v mnoha ohledech sloužit jako reprezentativní příklad obou velkých senátů Nejvyššího soudu.¹¹⁰ Na druhou stranu, v lecčems se praxe velkých senátů obou kolegií Nejvyššího soudu vzájemně liší, a proto i samo o sobě srovnání obou velkých senátů by bylo jistě zajímavé. Z praktického důvodu zachování rozumného rozsahu této knihy si však z Nejvyššího soudu pro případovou studii vybírám pouze jeden ze senátů. Na některé společné rysy či odlišnosti obou velkých senátů ale přesto kapitola věnovaná velkému senátu Nejvyššího soudu upozorňuje.

Ve **velkém senátu občanskoprávního a obchodního kolegia** zasedá minimálně jeden zástupce z každého specializovaného oddělení, v případě občanskoprávního a obchodního kolegia je to v současné době 17 z celkových asi 50 stálých soudců soudu. Velký senát rozhoduje tehdy, jestliže se tříčlenný senát chce odchýlit od předchozího rozhodnutí soudu. Z tohoto pravidla ovšem zákon stanoví výjimku v případě, že již zaujímaný názor soud vyslovil ve stanovisku anebo pokud jde o právní otázku týkající se procesního práva. Soudcem zpravodajem ve velkém senátu je ten jeho člen, který je zároveň i členem soudního oddělení, jehož senát věc do velkého senátu předložil. Velký senát rozhoduje vždy celou věc, nejenom předloženou právní otázkou. Soudci velkého senátu nemohou uplatňovat k rozhodnutí odlišná stanoviska.

¹⁰⁹ K této logice výběru případů do případových studií srov. HIRSCHL, R. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law*. 2005, roč. 53, č. 1, s. 142–144. V češtině viz KOSAŘ, D., PETROV, J. Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politikologie. *Jurisprudence*. 2016, roč. 26, č. 6.

¹¹⁰ Na místech, kde kniha zmiňuje velký senát Nejvyššího soudu bez dalšího upřesnění, je tedy myšlen velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu. Tam, kde je řeč o obou velkých senátech Nejvyššího soudu nebo specificky o velkém senátu trestního kolegia, kniha tuto skutečnost výslovně zmiňuje.

Rozhodnutí velkého senátu následně při rozhodování o jeho publikaci podléhá schvalovacímu procesu v kolegiu stejně jako jakékoliv jiné rozhodnutí soudu.¹¹¹

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se na první pohled velkému senátu Nejvyššího soudu podobá: působí na soudu složeném z několika desítek soudců a kompetenci má také založenou na existenci judikatorního rozporu. Oproti situaci na Nejvyšším soudu ovšem zákon na tomto soudu nestanoví výjimku pro otázky týkající se procesního práva. Sám soud ale několik výjimek z povinnosti předložit věc judikatorně dovodil. Například rozšířený senát není třeba aktivovat, je-li již dříve rozporná judikatura fakticky sjednocená, jde-li o judikatorní odklon v důsledku zásahu nadřazeného soudu anebo jde-li o odklon od rozhodnutí nerespektující předchozí rozhodnutí rozšířeného senátu nebo některého z nadřazených soudů.¹¹² Na rozdíl od Nejvyššího soudu na Nejvyšším správním soudu není specializace a rozšířený senát se neskládá ze zástupců jednotlivých senátů, ale ze sedmi soudců vybraných podle uvážení předsedy soudu. I soudce zpravodaje v rozšířeném senátu určuje dle vlastního uvážení předseda tohoto tělesa s tím, že jediné pravidlo je pravý opak toho, co platí na Nejvyšším soudu: nesmí jim být člen senátu, který věc do rozšířeného senátu předložil anebo který se již v některém z předchozích rozhodnutí ke sporné právní otázce vyjádřil. Rozšířený senát má možnost rozhodnout buď celou věc, anebo, což činí většinou, rozhodnout pouze předloženou právní otázku a věc vrátit předkládajícímu malému senátu k meritornímu posouzení a rozhodnutí. Vždy do textu rozhodnutí ale zahrnuje abstraktní právní větu vyslovující se k projednávanému problému. O rozhodnutích rozšířeného senátu následně plénium soudu nehlasuje – rozhodnutí jsou automaticky publikována v oficiální soudní sbírce rozhodnutí. Rozšířený senát má navíc záložku na internetových stránkách soudu a soud během dosavadní zhruba patnáctileté činnosti vydal dvě zvláštní sbírky obsahující pouze rozhodnutí rozšířeného senátu.¹¹³

V **plénu Ústavního soudu** zase oproti dvěma nejvyšším soudům zasedají všichni soudci soudu. Věci se do pléna nedostávají pouze v případě judikatorních odklonů navrhaných malými senáty, ale také přímo ze zákona ve vymezených typech agend anebo z vůle pléna, které si může kteroukoliv rozhodovací činnost soudu vyhradit. Za judikatorní odklon, při kterém je třeba aktivovat plénium, Ústavní soud na rozdíl od obou nejvyšších soudů považuje popření pouze nosných důvodů předchozího rozhodnutí, nikoliv tedy i důvodů uvedených v něm na okraj. Soudce

¹¹¹ Více k Nejvyššímu soudu a jeho velkému senátu srov. kapitolu 3.

¹¹² Zjednodušené označení ÚS, ESLP a SDEU jako z pohledu NS a NSS „nadřazených soudů“ je v literatuře používáno (srov. např. MOLEK, P. *Judikatura ve správním právu*. In *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 387), a proto se ho pro lepší čtivost v této knize držím. Obecně platí, že nadřazené soudy finálně vykládají nadřazený normativní rámec, který je pro oba nejvyšší soudy závazný. Samozřejmě při nejasnosti hranic jednotlivých normativních rámců může být realita složitější a i nejvyšší soudy mohou s nadřazenými soudy zahájit mezsoudní dialog. Interakcím nejvyšších soudů s nadřazenými soudy a způsobu zapojování velkých senátů do nich se podrobně věnuji v podkapitolách 3.3.5, 3.4.5 a 4.3.4.

¹¹³ Více k Nejvyššímu správnímu soudu a jeho rozšířenému senátu srov. kapitolu 4.

zpravodaj ve velkém senátu je primárně určován automaticky systémem rotace mezi jednotlivými členy soudu. Podoba rozhodnutí se liší podle typu plenárního řízení – u stanovisek se jedná o abstraktní řešení přeložené právní otázky, u ostatních věcí se jedná o meritorní posouzení a rozhodnutí věci. V některých věcech ovšem soud do výroku začleňuje abstraktní právní pravidlo, i když sám rozhoduje konkrétní věc. Rozhodnutí pléna se nedostávají do sbírky soudu automaticky, ale záleží na formě plenárního rozhodnutí.¹¹⁴

Institucionálních odlišností tří velkých senátů by šlo vyjmenovat ještě více. Důležité ovšem je, že již na první pohled zkoumané velké senáty nabízejí porovnání institucionálních aspektů, které první část této kapitoly identifikovala jako potenciálně podstatné pro roli velkých senátů. Tři zkoumané velké senáty se totiž liší v tom: i) kdo ve velkých senátech rozhoduje – zatímco na Ústavním soudu to jsou všichni soudci soudu, na nejvyšších soudech jsou to pouze někteří soudci soudu, přičemž oba nejvyšší soudy se vzájemně liší v mechanismu stanovení jejich počtu i způsobu výběru; ii) co velké senáty rozhodují – zatímco plénum Ústavního soudu má zákonem flexibilně nastavenou kompetenci, oba nejvyšší soudy ji mají pevně stanovenou zákonem, přičemž se ale liší v počtu a typech výjimek z ní; iii) jak vzniká a jak vypadá rozhodnutí velkého senátu – pevně stanovený soudce zpravodaj plenárních věcí na Ústavním soudu kontrastuje s možností předsedy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu soudce zpravodaje ve velkém senátu určit podle uvážení; možnost uplatnění odlišných stanovisek k rozhodnutím rozšířeného senátu a pléna lze zase dát do kontrastu s absencí této možnosti ve velkém senátu Nejvyššího soudu; i v tom iv) jaké má rozhodnutí velkého senátu následný vliv – na Ústavním soudu jsou pro senáty závazné pouze nosné důvody plenárních rozhodnutí, na obou nejvyšších soudech se mezi nosnými a okrajovými důvody v předchozím rozhodnutí nerozlišuje. Vybrané tři velké senáty tak jsou ideálními kandidáty pro zkoumání toho, zda a jak identifikované institucionální rozdíly ovlivňují roli, kterou velké senáty zaujímají v rozhodování soudu.

Zároveň výhodou výběru tří velkých senátů českých vrcholných soudů je, že všechny tři působí v jediném státu. Sdílí tedy širší společenský kontext – obecnou historii, současnou politickou situaci, režim právního vzdělávání i přístup k základním otázkám pojetí práva a metodologie jeho interpretace. Odlišnosti mezi třemi vybranými soudy a jejich velkými senáty tak jsou právě v jejich institucionálním nastavení. Právě tato skutečnost umožňuje při výzkumu „izolovat“ pouze vliv institucionálního nastavení, a tedy i následně teoretizovat o tom, zda a případně jak jednotlivé institucionální aspekty velkých senátů ovlivňují rozhodování soudu.

Konečně studium velkých senátů českých vrcholných soudů může umožnit i vytvoření obecnějších hypotéz o fungování jiných velkých senátů. Jak totiž ukázala první část této kapitoly, české vrcholné soudy a jejich velké senáty vykazují řadu totožných institucionálních prvků jako soudy a jejich velké senáty v jiných jurisdikcích. České velké senáty tak mohou sloužit jako prototypické velké senáty, na

¹¹⁴ Více k Ústavnímu soudu a jeho plénu srov. kapitolu 5.

základě jejichž studia mohou vzniknout obecné hypotézy týkající se institutu velkých senátů obecně, hypotézy přenositelné i na velké senáty v zahraničí.¹¹⁵

2.3 Hlavní výzkumná metoda

Zvolenou metodou výzkumu je strukturované cílené srovnání (*structured focused comparison*).¹¹⁶ Metoda je strukturovaná tím, že se v každé případové studii ptám na sérii obecných otázek, podle kterých sběr dat o jednotlivých případech strukturuji. Takový postup by měl vést k získání vzájemně porovnatelných dat, která mohou následně sloužit k vysvětlení jednotlivých případů a k vytváření nových teorií a hypotéz.

Formulace otázek vychází z konceptuálního rámce uvedeného v úvodní části této kapitoly. Tento konceptuální rámec mi pomohl hlavní výzkumnou otázku – jaká je a na čem záleží role, kterou v rozhodování českých vrcholných soudů zaujímají velké senáty? – rozdělit do čtyř podotázek, které si budu pokládat v každé ze tří případových studií:

- Kdo a podle jakého klíče určuje, kteří soudci soudu jsou členy velkého senátu?
- Kdo a jakým způsobem vybírá věci, které jdou do velkého senátu?
- Jakým způsobem rozhodnutí velkého senátu vznikají, jak vypadají a jaký je jejich následný režim zveřejňování?
- Jak malé senáty s rozhodnutími velkého senátu při odůvodňování svých rozhodnutí argumentují?

Tyto čtyři otázky pokrývají celý proces zapojování velkých senátů do rozhodování – ustavení tělesa, výběr případu k rozhodnutí, jeho rozhodnutí a následný vliv tohoto rozhodnutí na další rozhodování soudu. Proto by měly pomoci zodpovědět hlavní výzkumnou otázku týkající se role velkého senátu v rozhodování soudu. Nad rámec odpovědí na čtyři uvedené průvodní otázky obsahuje každá případová studie i úvodní část poskytující nezbytný institucionální, sociální a historický kontext, ve kterém se činnost velkého senátu odehrává, a závěr, který případovou studii shrnuje a činnost velkého senátu hodnotí.

¹¹⁵ Srov. HIRSCHL, R. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law*. 2005, roč. 53, č. 1, s. 142–4. V češtině KOSAŘ, D., PETROV, J. Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politologie. *Jurisprudence*. 2016, roč. 26, č. 6.

¹¹⁶ GEORGE, A. L., BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005, s. 67–72. Překlad slovního spojení je dle knihy KOSAŘ, D. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, která mi navíc svojí strukturou a použitou metodou sloužila jako inspirace. Podobnou metodu pro zkoumání velkého senátu jsem použil již v diplomové práci zabývající se velkým senátem Evropského soudu pro lidská práva. KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora).

Metoda je cílená v tom, že se zabývá pouze některými aspekty velkých senátů. Takové zúžení je nutné, aby výzkum mohl jít do nezbytné hloubky. Hlavním zájmem této studie je poznání role, kterou velké senáty sehrávají v procesu rozhodování vrcholných soudů. Z toho plynou následující tři vymezení. Za prvé se monografie zabývá hlavně rolí velkých senátů dovnitř soudů a naopak stranou ponechává jejich vliv na nižší soudy nebo na adresáty práva (slovníkem teorie precedentu mě zajímají horizontální, a nikoliv vertikální účinky velkých senátů).¹¹⁷ Za druhé se přímo nezabývá mimo-rozhodovacími mechanismy, které mohou sloužit, souběžně a neformálně, podobným účelům jako velké senáty. Takový mechanismus může představovat např. vydávání stanovisek, neformální „koordináčn“ soudcovské schůzky (společné obědy, porady či kafička) či způsob evidence judikatury. Jinými slovy, monografie nevychází z funkční analýzy, jak jednotlivé soudy řeší podobný problém (např. sjednocují judikaturu), ale z analýzy institucionální, tj. k čemu jednotlivé soudy používají velké senáty. Konkurenčním mechanismům věnuji pozornost pouze ve spojení s jejich vlivem na činnost velkého senátu. Za třetí se kniha soustředí hlavně na vztah mezi velkými a malými senáty na vybraných soudech. Mimo vztah velkého senátu a malých senátů by bylo možné se zaměřit na vztahy malých senátů navzájem. Těchto vztahů se monografie dotýká, ovšem hlavní pozornost upírá na vliv velkého senátu na malé senáty. Důvodem pro toto zaměření je předpoklad, že velké senáty podstatně ovlivňují nebo ovlivňovat mohou rozhodování soudu i nepřímou skrze ovlivňování rozhodování malých senátů.

2.4 Zdroje a způsob práce s nimi

Podle Briana Tamanahy plné pochopení podstaty společenského fenoménu vyžaduje studium tří různých pohledů: za prvé pohled vědce, který se neúčastní studované praxe, ale rozumí internímu pohledu účastníků praxe; za druhé pohled nezúčastněného vědce pozitivisty pozorujícího praxi zvenčí a za třetí pohled účastníků zkoumané společenské praxe.¹¹⁸ Zdroje informací a způsob práce s nimi byly vedeny snahou co nejvíce dostat tomuto požadavku trojího pohledu.

Hlavní přístup k získávání dat v případových studiích spočívá v kombinaci doktrinární a empirické analýzy. Doktrinární analýza zkoumá, jak právní věda, zákonná a podzákonná pravidla, stejně jako judikatura odpovídají na výše vymezené

¹¹⁷ Vertikální působení precedentu označuje normativní účinek rozhodnutí vyššího soudu vůči nižšímu soudu, horizontální působení precedentu označuje normativní účinek rozhodnutí vůči soudu, který ho sám vydal. Oba účinky spolu souvisí, nejsou ale identické. Více k těmto dvěma účinkům precedentu srov. GARNER, B. A., BEA, C. T.; BERCH, R. W., GORSUCH, N. M. G., HARTZ, H. L., HECHT, N. L., KAVANAUGH, B. M., KOZINSKI, A., LYNCH, S. L., PRYOR, W. H. *The Law of Judicial Precedent*. Thomson Reuters, 2016, s. 27–43.

¹¹⁸ TAMANAHA, B. Z. *Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and a Social Theory of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1997, s. 192.

přívodní otázky. Vychází tedy z právních předpisů, důvodových zpráv, interních soudních dokumentů, odborné literatury a judikatury.

Druhá, empirická vrstva analýzy – následující, dotvářející, nebo dokonce přetvářející tu předchozí – se dívá na to, jak se k výše uvedeným otázkám staví samotná soudní praxe. Vychází především z judikatury analyzovaných soudů vnímané nikoliv doktrinárně, ale empiricky, jako informaci. K tomu navíc používá i data z ročenek soudů nebo soudních databází judikatury.¹¹⁹ Níže uvádím zdroje a metodologické volby specifické pro jednotlivé výzkumné podotázky.

Empirická analýza ohledně otázek ii) a iii) týkající se výběru případů a vzniku a podoby rozhodnutí velkého senátu má kvantitativní a kvalitativní část.¹²⁰ Kvantitativní analýza se zabývá u obou nejvyšších soudů veškerou činností jejich velkých senátů od jejich vzniku až do konce roku 2018 (což je u Nejvyššího soudu osmnáct a u Nejvyššího správního soudu šestnáct let), u podstatně staršího pléna Ústavního soudu se oproti tomu analýza soustředí pouze na s oběma nejvyššími soudy srovnatelné období, tj. na posledních šestnáct let.¹²¹ Ptá se, kolik věcí a jakého typu velké senáty za toto období rozhodly a kolik věcí a jakého typu rozhodnutí velké senáty za toto období vydaly. Kvalitativní analýza ukazující příklady ve velkém senátu rozhodovaných věcí se hlouběji zabývá rozhodovanými případy těmito tělesy v tříletém období – od začátku roku 2015 do konce roku 2017. Důvodem pro výběr těchto tří let byla snaha o poskytnutí co nejaktuálnějšího popisu praxe zkoumaných těles.

V empirické analýze týkající se podotázky iv) o používání rozhodnutí velkých senátů v judikatuře malých senátů jsem opět zkombinoval kvantitativní a kvalitativní analýzu.¹²² V kvantitativní části jsem provedl citační analýzu toho, jak malé senáty užívají rozhodnutí velkých senátů při odůvodňování svých rozhodnutí.¹²³ U každé citace v odůvodnění rozhodnutí malého senátu jsem zaznamenával, jaká formace citované rozhodnutí vydala,¹²⁴ v jaké formě malý senát rozhodnutí citoval,¹²⁵ jaký

¹¹⁹ V případě ročenek je zdroj vždy uveden na místě, kde z nich vycházím. Soudní databáze jsou dostupné z: www.nalus.usoud.cz; www.nsoud.cz; www.nssoud.cz.

¹²⁰ Obecně k nutnosti zkoumat realitu více metodami viz NIELSEN, L. B. *The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research*. In CANE, P., KRITZER, H. (eds.) *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2012; v češtině pak SMEKAL, H., ŠÍPULOVÁ, K. *Empirický právní výzkum. Jurisprudence*. 2016, č. 6.

¹²¹ Cesta do hlubší minulosti v případě Ústavního soudu by již byla spíše historickou sondou, než studií zabývajících se aktuální rolí pléna na Ústavním soudu.

¹²² Ve způsobu empirického zkoumání argumentace s předchozími rozhodnutími jsem se inspiroval empirickou částí studie JACOB, M. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

¹²³ Citační analýzu jsem provedl ručně v kombinaci s databázemi judikatury jednotlivých soudů. Obecně k možnostem citační analýzy v češtině srov. MYŠKA, M., HARAŠTA, J., LOUTOCKÝ, P., MÍŠEK, J. *Možnosti citační analýzy v České republice. Revue pro právo a technologie*. 2016, roč. 7, č. 13.

¹²⁴ Zda se jednalo o malý nebo velký senát soudu.

¹²⁵ Soud může předchozí rozhodnutí používat s různou mírou vnímání kontextu citovaného judikátu. Jsou tři základní formy citace: doslovná, nepřímá a substantivní. Doslovná citace se soustředí na text citovaného rozhodnutí a nebere v úvahu kontext citované pasáže. Soud si z rozhodnutí bere pouze slova, větu nebo odstavec. Z citované části ale nejsou jasné skutkové okolnosti citovaného případu,

byl účel této citace¹²⁶ a zda se jednalo o pozitivní či negativní citaci.¹²⁷ Tato část vychází z obecně přijímaného předpokladu, že počet a charakteristika v odůvodnění citovaných rozhodnutí jsou důležitými ukazateli toho, jak soud judikát používá.¹²⁸ Pro zjištění četnosti citací rozhodnutí velkého senátu v judikatuře malých senátů jsem takto u každého soudu zanalyzoval 100 náhodně vybraných meritorních rozhodnutí malých senátů z roku 2017.¹²⁹ Pro zjištění způsobu, jak malé senáty používají rozhodnutí velkých senátů, jsem zase zanalyzoval náhodně vybraných 100 situací, kdy malý senát na rozhodnutí velkého senátu odkázal.¹³⁰ Hleděl jsem

ani jeho řešení. Stejně tak nepřímé citace neberou v úvahu kontext citovaného rozhodnutí, tentokrát z něj ale ani přímo necitují; soud většinou svými slovy předchozí rozhodnutí shrne nebo na něj pouze v průběhu analýzy odkáže s tím, že jeho vztah k analýze lze implicitně dovodit z kontextu. Nejčastěji se tento typ citace vyskytuje v závorce připojené za určitým tvrzením soudu. Substantivní forma citace jako jediná analyzuje kontext citovaného rozhodnutí; informací z něj vytahuje právě s ohledem na jeho skutkové okolnosti nebo odůvodnění. Viz JACOB, M. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, který formy nazývá *verbatim*, *string* a *substantive*. Viz také JOHNSON, Ch. A. Follow-Up Citations in the US Supreme Court. *Western Political Quarterly*. 1986, roč. 39, č. 3, s. 541. K rozdílným modelům, jak argumentovat s předchozími soudními rozhodnutími viz také KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1, rozlišující *legislative* (což zhruba odpovídá přímé a nepřímé formě) a *case bound* (substantivní forma) modely užívání předchozích rozhodnutí.

¹²⁶ Při analýze v této knize rozlišuji šest různých účelů, za kterými může soud odkázat na předchozí rozhodnutí: i) podepření existence právního pravidla nebo principu, ii) poskytnutí řešení právní otázky, iii) podepření metodologického postupu soudu, iv) nápomoc při subsumování skutkových okolností pod normu, v) potvrzení řešení dosaženého na základě jiných argumentů a vi) podepření skutkových okolností případu. Vycházím zde z méně podrobné verze „důležitých momentů“ v procesu soudního rozhodování, jak je popisuje BENGOETXEA, J., MACCORMICK, N., MORAL SORIANO, L. Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice. In DE BÚRCA, G., WEILER, J. H. H. (eds.) *The European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Tento přístup je inspirován prací JACOB, M. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

¹²⁷ Samo o sobě zmínění judikátu znamená, že rozhodnutí bylo alespoň uvažováno jako pro případ relevantní. Neříká to ale nic o tom, jaký byl postoj citujícího soudu k předchozímu rozhodnutí. Soud může s předchozím rozhodnutím nakládat *pozitivně*, jestliže ho následuje nebo rozšiřuje, anebo *negativně*, jestliže s ním nesouhlasí anebo ho z důvodu odlišnosti nepokládá za aplikovatelný na projednávaný případ. JOHNSON, Ch. A. Follow-Up Citations in the US Supreme Court. *Western Political Quarterly*. 1986, roč. 39, č. 3, s. 546.

¹²⁸ Viz např. JACOB, M. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014; LANDES, W. M., POSNER, R. A. Legal Precedent: A Theoretical and Empirical Analysis. *The Journal of Law and Economics*. 1976, roč. 19, č. 2, s. 250–254; MCCORMICK, P. The Supreme Court Cites the Supreme Court: Follow-Up Citation on the Supreme Court of Canada, 1989–1993. *Osgoode Hall Law Journal*. 1995, roč. 33, č. 3, s. 454–461; v češtině k tomu viz SMEJKALOVÁ, T. Odkazy na rozhodnutí a symbolická hodnota informace. *Jurisprudence*. 2013, č. 8.

¹²⁹ Náhodný výběr jsem provedl seřazením všech meritorních rozhodnutí za daný rok (jejich počet = n) a následným výběrem analyzovaných rozhodnutí z tohoto seznamu za pomoci generátoru náhodných čísel z intervalu $1-n$.

¹³⁰ Citace jsem sesbíral z meritorních rozhodnutí soudu za sledované období vybrané náhodným způsobem popsáním v předchozí poznámce pod čarou. V analýze náhodně vybraných rozhodnutí jsem vždy pokračoval až do doby, kdy jsem získal nejméně 100 situací, kdy malý senát citoval velký senát.

přítom pouze na citace v částech odůvodnění, ve kterých argumentoval sám malý senát (tj. nezaznamenával jsem citace zmíněné při rekapitulaci skutkového stavu a argumentaci stran). Opakované citace stejného rozhodnutí v jednom odůvodnění jsem započítával opakovaně, neboť jedno rozhodnutí může být v odůvodnění citováno za více účely. Kvantitativní analýzu argumentace s rozhodnutími velkých senátů jsem doplnil kvalitativní analýzou, ve které na vybraných případech ilustruji, jak malé senáty s rozhodnutími velkých senátů pracují.

Podpůrně k výše popsané doktrinární a empirické analýze vycházím u všech čtyř podotázek i z rozhovorů se soudci a ostatním personálem zkoumaných soudů. Rozhovory jsem prováděl od konce léta 2018 do začátku léta 2019. Informace, které jsem se v nich dozvěděl, mi sloužily především k popsání z vnějšku nepozorovatelných aspektů týkajících se velkých senátů. Ze všech tří soudů jsem provedl rozhovor nejméně se čtyřmi osobami. Mezi těmito osobami vždy byli alespoň tři soudci zasedající ve velkém senátu a – kde to jde, tedy u obou nejvyšších soudů – alespoň jeden soudce, který není členem velkého senátu daného soudu. Ze všech tří soudů jsem také měl možnost hovořit se současnými či s bývalými funkcionáři soudu. Tam, kde určitou znalost čerpám právě z některého z rozhovorů, tuto skutečnost uvádím. Jelikož si ale ne všichni dotazovaní přáli, abych v knize uváděl jejich jméno, citace informací z rozhovoru se liší mírou identifikace zdroje.

Značně jsem rovněž čerpal z vlastní zkušenosti asistenta soudkyně Nejvyššího správního soudu, kde jsem od června 2014 do července 2017, a pak opět krátce na přelomu let 2018 a 2019 pracoval. Tato zkušenost mi jednak pomohla identifikovat otázky, které u velkých senátů vnímám jako důležité, jednak mi ale pomohla si i vytvořit vztahy s lidmi ze zbylých dvou zkoumaných institucí a skrze ně tyto instituce lépe poznat.

2.5 Možné nepřesnosti

Při provádění výzkumu jsem narazil na následující možné nepřesnosti, na které považuji za nezbytné upozornit. Za prvé, v některých případech doktrína ani praxe na jednotlivých soudech nedávají na otázky, které si kladu, odpověď. Například na Nejvyšším soudu část senátů věci do velkého senátu po zásahu Ústavního soudu předkládá, část provede (nebo neprovede) judikatorní odklon v reakci na nález Ústavního soudu sama.¹³¹ Chtě nechtě tak analýza činnosti velkých senátů musí některé otázky nechat nezodpovězené.

Druhý problém se týká kvantitativních částí výzkumu. Zařadit v některých případech rozhodnutí velkého senátu nebo jeho citaci do některé ze sledovaných kategorií zdaleka není objektivní činností, ale naopak to vyžaduje interpretativní volbu, na které by se více lidí nemuselo shodnout. Na druhou stranu, čísla prezentovaná v kvantitativních částech mají být pouze deskriptivní statistikou. Jejich hlavním

¹³¹ Srov. podkapitolu 3.3.5.

cílem není hledání kauzalit mezi nimi či dovozování závěrů z druhé číslice za desetinnou čárkou. Cílem je poskytnout základní představu o tom, v jaké míře se určité věci na soudu dějí. Ve většině případů navíc zařazení pozorované situace do jedné ze sledovaných kategorií jednoznačné bylo. Právě pro vyhnutí se možnosti zkreslení jsem navíc případové studie doplnil i o ilustrativní příklady popisovaných jevů a o pohledy „insiderů“ z jednotlivých soudů. Obraz činnosti zkoumaných velkých senátů by tak měl v hlavních obrysech odpovídat realitě.

Třetí možná nepřesnost spočívá v nebezpečí zobecňování jakýchkoliv poznatků z jednotlivých případů na ostatní velké senáty. Chování každé instituce je do jisté míry dané těžko uchopitelnou kombinací rozličných vnitřních a vnějších vlivů. Každý soud má jedinečnou historii, jedinečný personál a v závislosti na typu agendy nebo politické situaci na něj mohou být vyvíjeny odlišné tlaky. Z tohoto důvodu k zobecnění provedenému v posledních dvou kapitolách je nutné přistupovat opatrně, spíše jako k hypotézám než ke zjeveným pravdám.

V knize prezentované výsledky výzkumu tak na jednu stranu poskytují napadnutelnou interpretaci praxe tří velkých senátů, na druhou stranu je ale tato interpretace provedena pečlivě a vyvěrá z empiricky ověřitelných skutečností.

3 VELKÝ SENÁT NEJVYŠŠÍHO SOUDU

Příběh velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia by mohl být předlohou pro literární zápletku. Moderní a zahraničím inspirovaný velký senát byl v roce 2001 násilně zasazen do tradičního prostředí Nejvyššího soudu.¹³² Monopol silně specializovaných malých senátů byl ohrožen. Několik institucionálních a faktických aspektů týkajících se činnosti velkého senátu ovšem zajistilo, že velký senát na síle malých senátů neubral. Role velkého senátu v rozhodování Nejvyššího soudu je slabá, v podstatě omezená na koordinaci malých senátů ohledně úzce vymezených hmotněprávních otázek, které velkému senátu samy malé senáty předloží.

Tato kapitola roli velkého senátu v rozhodování Nejvyššího soudu popisuje. Postupně se zabývá důležitým institucionálním kontextem, ve kterém velký senát působí (3.1), složením velkého senátu (3.2), doktrínou (3.3) a praxí (3.4) výběru velkosenátních případů, procesem vzniku a podobou rozhodnutí velkého senátu (3.5) a doktrínou (3.6) a praxí (3.7) argumentace s rozhodnutími velkého senátu. Závěrečná podkapitola 3.8 případovou studii shrnuje a roli velkého senátu na Nejvyšším soudu hodnotí.

3.1 Institucionální kontext

Nejvyšší soud je vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Jeho úlohou je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování soudů.¹³³ Toho soud dosahuje především tím, že rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích proti pravomocným rozhodnutím soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení a že zaujímá stanoviska.¹³⁴

Svým uspořádáním soud navazuje na více než stoletou tradici. První československý Nejvyšší soud byl zřízen zákonem z roku 1918. Sám inspirován svým vídeňským předchůdcem z doby Rakouska-Uherska,¹³⁵ prvorepublikový Nejvyšší soud měl 31 soudců, kteří zasedali v sedmi pětičlenných senátech.¹³⁶ Zákon připouštěl možnost, že soud může zasedat ve větším počtu soudců; kdy se tak stane, ovšem

¹³² Ke kontextu zavedení velkého senátu na Nejvyšším soudu srov. podkapitolu 3.1.4.

¹³³ Ustanovení § 14 odst. 1 zák. o soudech a soudcích.

¹³⁴ Ustanovení § 14 odst. 1 písm. a); § 14 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

¹³⁵ Nejvyšší soudní a kasační dvůr ve Vídni. Viz MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 403–404.

¹³⁶ Ustanovení § 2 a § 10 zák. č. 5/1918 Sb., jímž se zřizuje nejvyšší soud, následně novelizovaného obdobným zákonem č. 216/1919 Sb. Jeden soudce tedy mohl být členem více senátů. V roce 1930 se počet senátů zvýšil na devět.

ponechával na samotném soudu, resp. na jeho jednacím řádu.¹³⁷ Rok 1948 přinesl změnu pouze co do personálního složení rozhodujících senátů. Na základě zákona o zlidovění soudnictví byly nově senáty soudu složeny ze dvou soudců z povolání a tří soudců z lidu.¹³⁸ V 60. letech vznikla federální soustava soudů – dva nejvyšší soudy republik a jeden federální Nejvyšší soud. Soudci z lidu na těchto soudech již nepůsobili.¹³⁹ Další zlom v organizaci vrcholu obecného soudnictví nastal až v roce 1993. V důsledku rozpadu federace se z dosavadního republikového Nejvyššího soudu stal Vrchní soud v Praze. Pravomoc federálního Nejvyššího soudu přešla na v současné době fungující Nejvyšší soud České republiky.¹⁴⁰

Čtyři důležité okolnosti činnosti Nejvyššího soudu mohou mít zásadní vliv na to, jak je velký senát na soudu využíván. První takovou okolností je celková vnitřní organizační struktura soudu, kterou rozebírá první část této podkapitoly. Druhou okolností je vydávání stanovisek, což rozebírá část druhá. Třetí okolností je pnutí mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem, rozebrané v části následující, a čtvrtou okolností je zavedení velkého senátu přes odpor většiny soudců Nejvyššího soudu, což rozebírá poslední část této podkapitoly.

3.1.1 Vnitřní organizace soudu

Soudci Nejvyššího soudu se organizují ve čtyřech druzích těles. Od nejpočetnějšího tělesa po to nejméně početné jsou jimi plénium, kolegium, soudní oddělení a rozhodující senát.

Plénium je, slovy samotného soudu, „[n]ejvýznamnějším kolektivním orgánem Nejvyššího soudu“.¹⁴¹ Jeho členy jsou všichni soudci soudu, tj. v současné době má přes osmdesát členů.¹⁴² Toto soudní těleso nerozhoduje konkrétní případy, ale pouze projednává jednacím řádem soudu a dále v zájmu jednotného rozhodování soudů zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu, v otázkách týkajících se obou kolegií nebo mezi kolegií sporných.

¹³⁷ Jednacím řádem soudu. Ustanovení § 11 zák. č. 5/1918 Sb. zněl: „Nejvyšší soud jest oprávněn usnesením plenárním upravit si svůj jednacím řád, který podléhá schválení vlády. Jednacím řádem tímto budiž rozřešena i otázka, zda a kdy mají býti k usnášení se o určitých otázkách právních povolány senáty složené z více než pěti členů, zejména senát plenární, pak co nařízeno býti má za účelem stálosti a jednotnosti v nalézání práva.“ Formace složená z více soudců tak mohla vydávat jak rozhodnutí v konkrétní věci, tak, dnešní terminologií, abstraktní stanoviska. Viz KRÁLÍK, L. Sjednocující stanoviska a zobecňující materiály. *Soukromé právo*. 2018, roč. 6, č. 4.

¹³⁸ Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví. Srov. § 23 zák. č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů.

¹³⁹ Srov. § 21a odst. 3 zák. č. 36/1964 Sb., ve znění zákona č. 156/1969 Sb.

¹⁴⁰ K historii soudu srov. O Nejvyšším soudu, obecné informace. *nsoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019].

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Podle rozvrhu práce je ke dni 1. 8. 2019 v občanskoprávním a obchodním kolegiu 58 soudců (49 stálých soudců a 9 soudců dočasně přidělených). V trestním kolegiu je k témuž dni 28 soudců (z toho 3 dočasně přidělení). Viz Rozvrh práce na dobu od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019, ve znění od 1. 8. 2019 (dále jen „Rozvrh práce NS pro rok 2019“), dostupný z: www.nsoud.cz.

Kolegia kopírují dva hlavní úseky činnosti soudu: rozhodování v trestních věcech a rozhodování ve věcech soukromého (občanského a obchodního) práva. V současné době tak na soudu působí dvě kolegia, trestní kolegium a občanskoprávní a obchodní kolegium.¹⁴³ Kolegia mají zajistit zákonnost a jednotnost rozhodování v oblasti jejich působnosti. Toho dosahují podobně jako plénem mimorozhodovací činností, tedy hlavně sledováním a vyhodnocováním pravomocných rozhodnutí soudů, předkládáním předsedovi soudu podnětů k návrhům na zaujetí stanovisek pléna (zřídka), zaujímáním stanovisek kolegia samostatně (častěji) a vybíráním rozhodnutí do Sbírky rozhodnutí a stanovisek NS (nejčastěji).¹⁴⁴

Kolegia se od sebe charakterem a povahou činnosti značně liší. Početně je soukromoprávní kolegium s 58 soudci oproti trestnímu kolegiu s 28 soudci více než dvojnásobné.¹⁴⁵ Rozdíl je i z hlediska vykládané právní materie. Občanskoprávní a obchodní kolegium vykládá celé soukromé právo, tedy širokou a roztržistou škálu právních předpisů upravující od insolvenční přes sousedské spory až po náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Specializace jednotlivých soudních oddělení je velice úzká. Oproti tomu trestní kolegium vykládá převážně dva kodexy, jeden hmotněprávní a jeden procesněprávní; k tomu přibývají některé další zákony, ty ovšem tvoří s dvěma hlavními kodexy menší, uchopitelný systém. Trestní senáty také mají daleko širěji vymezené specializace, přičemž činnost téměř všech senátů se značně překrývá.¹⁴⁶ Různě je u obou kolegií nastavena i přípustnost dovolání,¹⁴⁷ různé jsou i problémy týkající se zahlcenosti.¹⁴⁸

Přes rozdílnou povahu a dynamiku obou kolegií mají obě tato tělesa stejně nastavená pravidla vnitřního fungování. Jednací řád i Kancelářský a spisový řád se totiž vydávají s působností pro celý Nejvyšší soud. Nastavit ovšem tato samosprávná pravidla tak, aby s tím byla obě kolegia ztotožněna, není jednoduché. Z praxe obou kolegií i z rozhovorů s jejich zástupci je zřejmé, že se kolegia na více věcech

¹⁴³ Ustanovení § 17 odst. 1 zák. o soudech a soudcích. Rozhodnutí vydávaná trestním kolegiem mají spisovou značku „Tdo“, věci civilního kolegia mají značku „Cdo“. Zpočátku na soudu působila kolegia tři; občanskoprávní kolegium a obchodní kolegium jsou ovšem od roku 2007 sloučeny v jedno. Tuto možnost dává § 17 odst. 2 zák. o soudech a soudcích plénu, je-li to „vhodné pro výkon soudnictví u Nejvyššího soudu“. Na stránkách soudu není dostupné, k jakému okamžiku ke sloučení došlo ani dokument, kterým se tak stalo. Z informace poskytnuté podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, sp. zn. Zin 20/2017, je však zřejmé, že se tak stalo na neveřejném jednání pléna Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2006, které o sloučení rozhodlo ke dni ke dni 1. 1. 2007. Informace dostupná z: www.nsoud.cz. Rozhodnutí vydávaná obchodním kolegiem za doby jeho existence měla spisovou značku „Odo“.

¹⁴⁴ KOCOUREK, J. *Zákon o soudech a soudcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 81.

¹⁴⁵ Občanskoprávní a obchodní kolegium má v současné době 58 soudců, trestní kolegium 28 soudců. Viz pozn. č. 142.

¹⁴⁶ Viz Rozvrh práce NS pro rok 2019, část I. části o trestním kolegiu, „rozdělení soudců do senátů a působnost jednotlivých senátů“.

¹⁴⁷ Srov. § 265a tr. řádu s § 236 až 238 o. s. ř.

¹⁴⁸ Zatímco OOK kolegium mělo na konci roku 2018 v dovolací agendě 2404 nevyřízených věcí, trestní kolegium jich mělo 196. Viz Ročenka Nejvyššího soudu za rok 2018, s. 29 a 46. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/\\$file/Vyrocnizprava_NS_2018-cz.pdf](http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/$file/Vyrocnizprava_NS_2018-cz.pdf).

vzájemně neshodnou. Dlouholetý člen a zároveň funkcionář Nejvyššího soudu mi takto příkladmo vypočítává: občanskoprávní a obchodní kolegium by chtělo publikovat rozhodnutí velkého senátu automaticky, trestní kolegium nikoliv; občanskoprávní a obchodní kolegium nechce účastníkům zasílat rozhodnutí o postoupení věci velkému senátu, trestní kolegium takto naopak postupuje;¹⁴⁹ občanskoprávní a obchodní kolegium by chtělo věc předloženou velkému senátu rozhodnout i při neexistenci judikatorního rozporu, trestní kolegium chce v takovém případě věc vracet zpět malému senátu.¹⁵⁰ Rozdílný postup obou kolegií podle soudce reflektuje rozdílné problémy obou těles. Například ohledně posledně zmíněného problému u trestního kolegia panovala obava před alibistickým předkládáním věci do velkého senátu i při neexistenci rozporu za účelem zbavení se odpovědnosti za konkrétní rozhodnutí; problém občanskoprávního a obchodního kolegia je přitom ale opačný – specializované senáty se předkládání věci do velkého senátu vyhýbají a velký senát tak nemá mnoho příležitostí do judikatury soudu zasahovat.¹⁵¹

Při dalším zkoumání činnosti občanskoprávního a obchodního kolegia proto bude nutné mít na paměti, že ačkoliv některá pravidla si stanoví soudci svým vlastním vnitřním předpisem, členové kolegia se s nimi nemusí ztotožňovat. Pamatovat bude nutné i na to, že co kapitola popisuje v souvislosti s činností občanskoprávního a obchodního kolegia, nemusí nutně odpovídat situaci v trestním kolegiu.

V rámci kolegií působí soudní oddělení. Každý soudce je přidělen právě do jednoho soudního oddělení. Občanskoprávní a obchodní kolegium, na které se tato studie zaměřuje,¹⁵² v současnosti tvoří celkem 13 soudních oddělení (osm občanskoprávních a čtyři obchodní). Způsob rozdělení věcí mezi soudní oddělení je založen na jejich věcné specializaci vymezené rozvrhem práce.¹⁵³ Míra specializace je přitom poměrně vysoká.¹⁵⁴ Oddělení č. 24 tak např. jako jediné rozhoduje dědické věci, oddělení č. 26 o nájmu bytů a nebytových prostor, oddělení č. 29 zase směnky a šeky a oddělení č. 21 pracovníprávní vztahy. Vyšší průnik je mezi odděleními č. 23 a č. 32, které obě rozhodují spory vzniklé z obchodních závazkových vztahů, přičemž věci si dělí podle počátečního písmene firmy prvního dovolatele.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Tuto otázku se nyní pokusil vyřešit § 178 kancelářského a spisového řádu Nejvyššího soudu, sp. zn. S 20/2018, účinný od 1. 2. 2019. K jeho znění a faktické neúčinnosti srov. závěr podkapitoly 3.3.2.

¹⁵⁰ Rozdílný postup obou kolegií soud řešil i ve stanovisku pléna ze dne 14. 9. 2011, Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS. Přiklonil se přitom k postupu trestního kolegia. Přesto se soudci OOK s tímto postupem stále zcela neztotožňují, jak vyplynulo z rozhovorů a jak ostatně plyne i z judikatury velkého senátu OOK (srov. podkapitoly 3.4.2.).

¹⁵¹ Rozhovor s dlouholetým členem Nejvyššího soudu. Brno, květen 2019.

¹⁵² K důvodům výběru pouze velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia srov. podkapitoly 2.2.

¹⁵³ Článek 4 Jednacího řádu Nejvyššího soudu, sp. zn. S 53/2007, ve znění účinném ke dni 29. 11. 2017, dostupný z: www.nsoud.cz.

¹⁵⁴ LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 419.

¹⁵⁵ Viz Rozvrh práce NS pro rok 2019, část I. části o OOK „soudní oddělení a rozhodovací tělesa“.

Podle J. Lasáka specializace působí na judikaturu soudu dvojitým efektem. Tam, kde určitá otázka spadá pouze do působnosti jednoho senátu, nehrozí rozpor mezi senáty, a je tak menší pravděpodobnost rozkolu judikatury. Vysoká míra specializace totiž v praxi znamená nízké průniky v činnosti jednotlivých oddělení.¹⁵⁶ Na druhou stranu judikatura se rozchází zejména v situacích, ve kterých určitá otázka spadá do působnosti více senátů, např. v oblasti obchodních závazkových vztahů.¹⁵⁷

Konečně samotná rozhodnutí soud vydává zpravidla v tříčlenných senátech.¹⁵⁸ Senáty se tvoří ze soudců přidělených do určitého oddělení. Určení konkrétních soudců tvořících ve věci tříčlenný procesní senát, stejně jako určení soudce zpravodaje, se řídí rozvrhem práce.¹⁵⁹

3.1.2 Stanoviska: částečně konkurující mechanismus

Mimo rozhodování konkrétních kauz může soud vydávat stanoviska.¹⁶⁰ Zákon stanoví, že Nejvyšší soud „sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu“.¹⁶¹ Jde o „abstraktní výklad zákona, podávaný bez ohledu na určitou kauzu, byť obvykle vycházející ze zkušeností soudů při řešení věcí v minulosti“.¹⁶²

¹⁵⁶ LASÁK, J. Judikatura v občanském a obchodním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 419.

¹⁵⁷ Tamtéž. O specializaci senátů vrcholných soudů, resp. o specializaci jakékoliv právní činnosti, je toho v české literatuře překvapivě málo. Zajímavou úvahu k tomuto tématu se mi podařilo nalézt pouze v rozhodnutí pléna NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3 o zrušení kolegií, zejména v bodě 29, a v ELIÁŠ, K. Noblesa civilistické tradice a postmoderní přístupy k občanskému právu. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 8, kde se mimo jiné uvádí, že: „projevem a důsledkem postmoderních přístupů v soukromém právu je tendence k takové specializaci, která přetrhává nebo ignoruje vazby mezi obecným a zvláštním a tenduje k absolutizaci části bez ohledu na celek“. Téma je to přitom aktuální a evidentně na něm nepanuje shoda. Srov. k předchozímu článku opačný pohled na specializaci vyjádřený předsedou krajského soudu v Praze L. Drápalem v JANUŠ, J. Bez specializace soudců se nikam neposuneme (rozhovor s JUDr. Ljubomírem Drápalem). *Soudce*. 2017, roč. 19, č. 5.

¹⁵⁸ Ustanovení § 19 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

¹⁵⁹ Až do roku 2016 ale byla praxe na Nejvyšším soudu jiná. Konkrétní složení senátů ze soudců daného oddělení totiž určoval sám řídicí předseda soudního oddělení. To se pod tlakem Ústavního soudu změnilo. Viz např. náleží ÚS ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 1872/16; náleží ÚS ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15 (N 115/81 SbNU 795).

¹⁶⁰ Na tomto místě se zabývám stanovisky pouze co do jejich vlivu na činnost velkého senátu. Hodnotící úvahy ohledně jejich vhodnosti a ústavnosti by vyžadovaly prostor, který struktura a zaměření této knihy neposkytuje. V tomto ohledu lze ovšem odkázat např. na KÜHN, Z. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum středoevropské právní kultury nebo komunisticke reziduum. *Jurisprudence*. 2005, roč. 14, č. 4. Normativní síle stanovisek v porovnání s rozhodnutími velkého senátu se věnuji níže v podkapitole 3.6.1.

¹⁶¹ Ustanovení § 14 odst. 3 zák. o soudech a soudcích. Bližší úprava je v čl. 32 až 39 Jednacího řádu NS.

¹⁶² BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.), *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 132.

Stanovisko může vydat plénum soudu nebo kterékoliv z kolegií. Děje se tak na návrh předsedy soudu, velkých senátů nebo předsedů kolegií.¹⁶³

Vydávání stanovisek do značné míry konkuruje rozhodovací činnosti a posílání velkého senátu. Rozdělení působností mezi těmito mechanismy není jednoznačné.¹⁶⁴ Oba mohou sloužit jako procesy sjednocování soudní praxe v celé soudní soustavě i v rámci soudu samotného. S touto konkurencí obou prostředků počítá i zákon o soudech a soudcích, dle kterého tříčlenný senát nemusí věc, ve které se hodlá odchýlit od předchozího názoru soudu, předkládat do velkého senátu, byl-li již odlišný právní názor vysloven ve stanovisku.¹⁶⁵

Praxe ale ukazuje, že konkurence mezi stanovisky a rozhodnutími velkého senátu není zcela přímá. Soud předně stanoviska příliš často nevydává.¹⁶⁶ Jestliže už je ale vydává, zaměřují se především na rozpornou praxi nižších soudů¹⁶⁷ a týkají se hlavně procesního práva.¹⁶⁸ Při takovémto zaměření vydávání stanovisek činnost velkého senátu doplňuje – velký senát míří především na rozhodování hmotněprávních otázek,¹⁶⁹ ohledně kterých panuje nejednota uvnitř Nejvyššího soudu; stanoviska naopak míří buď na procesní otázky, anebo na otázky nejednotně řešené

¹⁶³ V praxi předkládá kolegiu návrhy stanovisek takřka výhradně předseda kolegia, kterému jednotliví soudci směřují návrhy. Viz LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 428.

¹⁶⁴ Komentář k zákonu o soudech a soudcích uvádí, že oba mechanismy se podílejí na sjednocování „[p]odle povahy konkrétního případu“. KOCOUREK, J. *Zákon o soudech a soudcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 83.

¹⁶⁵ Ustanovení § 20 odst. 3 zák. o soudech a soudcích.

¹⁶⁶ Nejvyšší soud vydává zhruba pět stanovisek ročně. V drtivé většině se přitom jedná o stanoviska kolegií, která jsou ve vydávání stanovisek aktivní podobnou měrou. Pro přehled stanovisek jednotlivých formací viz BARÁKOVÁ, M. *Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury nebo přežitek socialistické justice?* *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 2.

¹⁶⁷ Předseda Nejvyššího soudu P. Šámal uvádí, že „[p]ředpokladem pro vydání sjednocujícího stanoviska je zejména existence více pravomocných rozhodnutí v téže věci, v nichž byla stejná právní otázka řešena soudy nižších stupňů rozdílně,“ a že „[r]ole stanovisek Nejvyššího soudu je zvláště významná v případech, ve kterých neexistuje možnost podání mimořádného opravného prostředku“. ŠÁMAL, P. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 83 a 85. Viz také KRÁLÍK, L. *Sjednocující stanoviska a zobecňující materiály*. *Soukromé právo*. 2018, roč. 6, č. 4.

¹⁶⁸ LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 428. Za stejný princip pléduje i bývalý soudce NS F. Balák, dle kterého „(...) není třeba, aby Nejvyšší soud nejednotnost soudní praxe řešil mimoprocesními prostředky v těch případech, kdy ji může řešit rozhodnutím velkého senátu. (...) [Z]achování institutu stanoviska je přijatelné již jen tam, kde je žádoucí sjednocení rozdílné soudní praxe nižších soudů v právních otázkách, které pro nedostatek přípustnosti mimořádných opravných prostředků Nejvyšší soud řešit nemůže (...)“. BALÁK, F. *Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem*. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, s. 7.

¹⁶⁹ Viz § 20 odst. 2 stanovující výjimku z povinnosti předložit věc do velkého senátu v případě, že jde o otázku procesního práva, u které tříčlenný senát jednomyslně dospěje k tomu, že nemá po právní stránce zásadní význam. K této výjimce srov. podkapitolu 3.3.4.

vně soudu, které se k soudu buď vůbec nedostanou, anebo se k němu nedostanou včas.¹⁷⁰ Stanoviska tak sjednocují tu část rozhodování, která se do velkého senátu nedostává. Samozřejmě sekundárně může i při takovémto odlišeném zaměření obou mechanismů dojít k jejich konkurenci. Rozhodnutí velkého senátu může sjednotit kromě rozhodování senátů Nejvyššího soudu i praxi nižších soudů, anebo naopak, stanovisko kromě sjednocení praxe nižších soudů může sjednotit i praxi senátů Nejvyššího soudu. Tuto možnou konkurenci je proto nutné mít při analýze činnosti velkého senátu na paměti.

3.1.3 Pnutí mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem

Druhým důležitým momentem charakterizujícím prostředí, ve kterém Nejvyšší soud působí, je vztah soudu ke svému justičnímu okolí. Jak nedávno uvedl předseda Nejvyššího soudu, podobně jako ostatní soudy v rámci Evropy, i Nejvyšší soud v návaznosti na difuzi právotvorných center hledá „svou identitu a roli jak v evropském soudním systému, tak i na národní úrovni“.¹⁷¹

Jedním z nejintenzivněji diskutovaných témat v tomto směru je vztah Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Napjaté vztahy mezi oběma institucemi trvají od počátku obnovení Ústavního soudnictví na našem území na začátku devadesátých let. Mění se jen diskutované otázky. Zpočátku šlo především o závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, kde se nakonec názor Ústavního soudu, alespoň doktrinárně, prosadil,¹⁷² a o excesivní formalismus obecné justice v čele s Nejvyšším soudem, proti kterému Ústavní soud bojoval.¹⁷³ V současnosti jsou zdrojem napětí mezi oběma soudy hlavně následující dva problémy.

Prvním problémem je sladění instančních prostředků ochrany práv poskytovaných oběma soudy.¹⁷⁴ Konkrétně jde o to, nakolik může Nejvyšší soud vybírat

¹⁷⁰ První situace může nastat např. u bagatelních sporů, u kterých není dovolání přípustné (§ 202 odst. 2 o. s. ř.), druhá situace např. u rejstříkových věcí, u kterých s přijetím nové úpravy je třeba stanovit, jak postupovat. Jeden z asistentů soudce Nejvyššího soudu tuto druhou variantu komentoval tak, že „jinak jsou soudci [nižších soudů] zmatení a pořád se ptají, jak mají postupovat“. Rozhovor s asistentem soudce Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

¹⁷¹ ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4, s. 284.

¹⁷² K rekapitulaci historie tohoto střetu viz např. ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 291 a násl.; HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 73–85.

¹⁷³ Viz KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002; KÜHN, Z. Formalistické a neformalistické strategie středoevropské justice po roce 1989. In TICHÝ, L., HOLLÄNDER, P., BRUNS, A. (eds.) *Odůvodnění soudního rozhodnutí*. Praha: Univerzita Karlova, 2011.

¹⁷⁴ K tomuto tématu je velké množství literatury reflektující vývoj složitého vztahu mezi oběma institucemi. Z poslední doby viz např. BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 134–146; COUFALÍK, P. Střet Nejvyššího soudu a Ústavního soudu v pohledu na současnou právní úpravu dovolání v civilním sporném řízení. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 23, č. 6. Paralelně s diskuzí skrze

kauzy, které rozhodne, dle svého uvážení, a jaké jsou nároky na odůvodnění rozhodnutí ve věcech, které soud k meritornímu posouzení nevybere. Nejvyšší soud v tomto ohledu tihne k možnosti selekce a k možnosti co nejméně odůvodňovat nevybrané kauzy. Takováto selekce by mu umožnila rozhodovat s prospektivním zaměřením, lépe se vyrovnat se zahlceností a také věnovat dostatečnou pozornost důležitým rozhodnutím. Naopak Ústavní soud tlačí Nejvyšší soud k retrospektivnímu modelu rozhodování, tj. do pozice třetí instance zabývající se všemi kauzami, které jí přijdou, a odpovídající na všechny námítky v kauze uplatněné.¹⁷⁵ Každé rozhodnutí Nejvyššího soudu musí dle Ústavního soudu obstát v řízení o ústavní stížnosti.¹⁷⁶

Uvedený problém souvisí s nejasností vymezení hranice ústavního a jednodušího práva. Díky této nejasnosti je Ústavní soud, přinejmenším potenciálně, nejvyšší instancí ve všech otázkách, které Nejvyšší soud řeší.¹⁷⁷ Ústavní soud tak přirozeně tlačí na zvýšenou kvalitu všech rozhodnutí Nejvyššího soudu. Jinak totiž nastává z pohledu Ústavního soudu nelogická situace, že čím se Nejvyšší soud nezabýval, tím se Ústavní soud zabývá. Uvedený střet zájmů vyvolává mezi oběma tribunály značné pnutí.¹⁷⁸

Druhá otázka se týká konkrétních názorových střetů Nejvyššího soudu a Ústavního soudu ústící v nerespektování některých nálezů Ústavního soudu ze strany Nejvyššího soudu, popřípadě jejich respektování až po delší době kladení odporu.¹⁷⁹ Jako příklady z poslední doby lze uvést ságy týkající se otázky nabytí vlastnictví

rozhodovací činnost se do akademické diskuze zapojují i samotní soudci obou institucí. Viz např. ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4; ŠIMÍČEK, V. Vztah dovolání a ústavní stížnosti včera, dnes a zítra. *Bulletin advokacie*. 2016, roč. 22, č. 7–8; VRCHA, P. K problematice dovolání ve světle rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. *Stránky Pavla Vrchy, soudce NS ČR* [online]. 2. 6. 2017 [cit. 1. 8. 2019]; DAVID, L. Neuralgické body dovolacího přezkumu civilních věcí českým Nejvyšším soudem. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.

¹⁷⁵ BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 138–146.

¹⁷⁶ Nález ÚS ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 71.

¹⁷⁷ K tomu viz ŠIMÍČEK, V. Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. In *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.–15. 11. 2005*. Praha: Linde, 2005, s. 103 a násl.

¹⁷⁸ Tato rekapitulace pnutí mezi oběma soudy vychází především z BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 138–146.

¹⁷⁹ Viz např. nález ÚS ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 28/14 (N 153/74 SbNU 309); nález ÚS ze dne 27. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 1108/11 (N 106/73 SbNU 705). Obecně k inherentní tenzi mezi ústavními soudy a obecnými nejvyššími soudy viz GARLICKI, L. Constitutional Courts Versus Supreme Courts. *International Journal of Constitutional Law*. 2007, roč. 5, č. 1; LIN, Ch-Ch., HSU, Ch-F. An Inter-Court Struggle for Judicial Supremacy. *University of Pennsylvania Asian Law Review*. 2015, roč. 11, č. 2.

nemovitosti od nevladníka¹⁸⁰ a problematiky tzv. souběhu funkcí.¹⁸¹ Spor mezi oběma tribunály v některých otázkách zaregistrovaly i obecné sdělovací prostředky,¹⁸² čímž celý konflikt nabírá rozměrů dotýkajících se vnímání legitimacy soudní moci adresáty práva.

3.1.4 Oktrojovaná povaha novely zřizující velký senát

Institut velkých senátů se do tehdy platného zákona o soudech a soudcích z roku 1991 dostal až novelou z roku 2000.¹⁸³ Do té doby Nejvyšší soud rozhodoval pouze v tříčlenných senátech a ke sjednocování mohlo docházet pouze i) evolučně (postupným judikatorním vývojem), ii) publikací některého z rozhodnutí ve Sbírce NS nebo iii) prostřednictvím stanovisek. Nový zákon o soudech a soudcích z roku 2002 následně o dva roky později institut velkého senátu s jedinou změnou převzal.¹⁸⁴ Zřízení velkého senátu prosadila tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu Eliška Wagnerová. Popud pro tento krok ale nevzešel zevnitř soudu. Novela nebyla s ostatními soudci soudu ani v akademických kruzích nijak zvlášť diskutována.¹⁸⁵ V podstatě jediný článek vážící se k tématu, co se mi podařilo dohledat, je právě z pera tehdejší předsedkyně soudu, ve kterém

¹⁸⁰ Shrnutí viz SYTAŘOVÁ, J., ZÁMEČNÍKOVÁ, M. Soubor justičních titánů ohledně nabytí nemovitosti od nevladníka. Je dobojováno? *epravo.cz* [online]. 12. 9. 2016 [cit. 1. 8. 2019]. Komplexně k tomu viz VRCHA, P. *Nabytí nemovitosti (zapsané v katastru nemovitosti) od nevladníka*. Praha: Leges, 2015.

¹⁸¹ ČECH, P. Souběhy funkcí zpět do neznáma. *Právní rádce* [online]. 24. 10. 2013 [cit. 1. 8. 2019]. Ságu patrně ukončil rozsudek VS OOK ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017.

¹⁸² Viz např. Nejvyšší soud nerespektuje naše rozhodnutí, stěžují si ústavní soudci. *iDNES.cz* [online]. 18. 2. 2016 [cit. 1. 8. 2019]; KRATOCHVÍLOVÁ, K. Střet Nejvyššího soudu s Ústavním. Soudy se nemohou dohodnout, jak na souběh funkcí. *Právní rádce* [online]. 8. 6. 2017 [cit. 1. 8. 2019]; Rozkol v judikatuře: Nejvyšší soud nerespektuje ústavní soudce, spor dopadá na vlastníky nemovitostí. *EuroZprávy.cz* [online]. 18. 2. 2016 [cit. 1. 8. 2019].

¹⁸³ Novela zákona č. 335/1991 Sb., č. 30/2000 Sb., účinná od 1. 1. 2001.

¹⁸⁴ Jediná úprava spočívala v přidání třetího odstavce ustanovení stanovujícího výjimku z povinnosti věc velkému senátu předložit, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu (k tomu srov. podkapitola 3.3.4). Důvodová zpráva hovoří pouze obecně o převzetí institutu z předchozího zákona, aniž by tuto změnu nějak komentovala. Poněkud překvapivě ale důvodová zpráva hovoří v souvislosti s povinností aktivace velkého senátu o konstantní judikatuře: „Pro složení senátu bude mít rozhodující význam to, zda právní názor senátu bude souladný s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu či nikoliv.“ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 6/2002 Sb., § 14 až 23 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 978/0, dostupné z: www.psp.cz. Text právní úpravy však stejně jako předchozí verze hovoří pouze o rozhodnutí, tj. jakémkoliv, klidně jediném.

¹⁸⁵ Tehdejší řadový soudce soudu v rozhovoru uvedl, že si na diskuzi o zakotvení velkého senátu nevzpomíná. Naopak si vzpomíná, že „Eliška Wagnerová moc s námi věci neprobírala, rozhodovala vše dost autoritativně.“ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Viz také LASÁK, J. Záznam z 3. odborného symposia Nejvyššího soudu ČR. *Jiné právo* [online]. 6. 2. 2010 [cit. 1. 8. 2019], kde soudce Nejvyššího soudu uvádí: „Řada z nás si vlastně nepřála, aby se objevila instituce velkého senátu.“

těsně před přijetím novely pro velký senát pléduje.¹⁸⁶ Pamětník přípravy předmětné novely mi přitom sdělil, že hlavním důvodem, který E. Wagnerovou motivoval k prosazení velkého senátu, byl její negativní postoj ke sjednocování judikatury prostřednictvím stanovisek.¹⁸⁷

Absence jakékoliv diskuze je o to víc zarážející, že podoba institutu velkého senátu prodělala v legislativním procesu překotný vývoj. Ač deklarovaný účel velkého senátu odpovídal tomu, jak institut soud vnímá dneska – tedy „zajištění jednotného rozhodování Nejvyššího soudu (...)“¹⁸⁸ –, velký senát měl ve vládním návrhu zcela jinak vymezenou kompetenci a jiný způsob složení.

Vládní návrh koncipoval kompetenci velkého senátu značně úžeji. Velký senát měl rozhodovat, jestliže „mu jiný senát tohoto soudu předložil věc proto, že při svém rozhodování věci dospěl k právnímu názoru odchylnému od stanoviska přijatého kolegiem nebo plénem nebo od právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí velkého senátu o mimořádném opravném prostředku“.¹⁸⁹ S velkým senátem se tak původně nepočítalo jako s mechanismem odchylování od rozhodnutí tříčlenných senátů, ale pouze jako s mechanismem zajišťujícím, aby názory vyslovené velkými formacemi soudu – velkým senátem, kolegií a plénem – nepopíraly v rozhodovací činnosti samy tříčlenné senáty, ale opět pouze velká formace – velký senát. Až ústavněprávní výbor v Poslanecké sněmovně změnil roli velkého senátu z „odchylovače“ od zásadních právních názorů velkých formací soudu na „odchylovače“ od jakéhokoliv právního názoru soudu.¹⁹⁰ Až tato zásadní změna tak stanovila zákonnou povinnost tříčlenných senátů následovat i vlastní judikaturu.

Druhá odlišnost vládní předlohy od současné podoby zákona spočívá v mechanismu složení velkého senátu. Podle vládního návrhu měl mít velký senát stabilní počet jedenácti členů (předseda kolegia a deset dalších soudců), přičemž členy velkého senátu měl rozvrh práce na nový kalendářní rok určit vždy tak, aby nejméně polovina soudců byla obměněna.¹⁹¹ Ostatně rotující obsazení velkého

¹⁸⁶ WAGNEROVÁ, E. Otázka možnosti uplatnění precedentu v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 1.

¹⁸⁷ Rozhovor se členem občanskoprávního a obchodního kolegia, který byl členem Nejvyššího soudu již v době zavádění velkého senátu. Brno, červen 2019.

¹⁸⁸ Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o soudech a soudcích z roku 1991 č. 30/2000 Sb., § 27 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 257/0, dostupné z: www.psp.cz. Podle Nejvyššího soudu samotného, „[s]myslem a účelem zákonného konstituování velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu bylo zabezpečit jednotnost vlastní judikatury Nejvyššího soudu (...)“.
Stanovisko pléna NS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS.

¹⁸⁹ Vládní návrh zákona, Sněmovní tisk 257/0, část sedmá, změna § 27 odst. 3 zák. č. 35/1991 Sb., zákona o soudech a soudcích. Podobný popis je i v důvodové zprávě k návrhu novely zákona o soudech a soudcích z roku 1991 č. 30/2000 Sb., § 27 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 257/0, dostupné z: www.psp.cz.

¹⁹⁰ Usnesení ústavněprávního výboru z 23., 25. a 32. schůze dne 16., 29. a 30. 9. a 18. 11. 1999, k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (tisk 257), s. 11.

¹⁹¹ Vládní návrh zákona, Sněmovní tisk 257/0, část sedmá, změna § 27 odst. 4 zákona č. 35/1991 Sb., zákona o soudech a soudcích. Důvodová zpráva důvod stanovení pravidelné obměny explicitně neosvětluje. Stanoví pouze, že „[v] zájmu potřebné obměny velkého senátu se stanoví, že každoročně musí být vyměněna nejméně polovina jeho členů“. Důvodová zpráva k návrhu novely zákona

senátu předpokládala před zákonným zakotvením institutu ve zmiňovaném článku i E. Wagnerová.¹⁹² Konečná verze zákona, oproti tomu, opět v důsledku pozměňovacích návrhů ústavněprávního výboru, stanovila počet soudců ve velkém senátu pohyblivě (třetina soudců kolegia, minimálně ovšem devět) s tím, že podrobnosti přenechala na soudním jednáním řádu a rozvrhu práce.¹⁹³ Tyto interní dokumenty soudu přitom rotaci členů velkého senátu z návrhu zákona nepřebraly.

Výsledná podoba velkého senátu se tedy od původního záměru značně liší. Proces přijímání úpravy zakotvující velký senát – úpravy, kterou navíc v principiálně totožně podobně převzal o dva roky později soudní řád správní – je tak příkladem toho, kdy zásadní institucionální otázky týkající se soudů a fungování práva vůbec jsou řešeny až na politickém kolbišti po předchozí nulové odborné diskuzi.

Způsob prosazení institutu velkého senátu do struktury Nejvyššího soudu nezůstal bez následku. Nesouhlas soudců Nejvyššího soudu s tímto tělesem se projevil již v legislativním procesu. Tehdejší člen legislativní rady vlády, která institut velkých senátů projednávala, v rozhovoru vypověděl, že výjimku z povinnosti provádět odklony od předchozí judikatury skrze aktivaci velkého senátu pro procesní věci prosadili při projednávání novely zákona o soudech a soudcích právě dva řadoví členové Nejvyššího soudu, kteří v Legislativní radě vlády spolu s předsedkyní E. Wagnerovou také zasedali.¹⁹⁴ Omezování role velkého senátu za strany soudců následně pokračovalo i v rozhodovací činnosti. Nejvyšší soud např. brzy po zavedení velkého senátu přijal výklad, že povinnost aktivovat velký senát se nevztahuje na odchylování se od předchozího rozhodnutí, které soud vydal ještě před novelou zavádějící velký senát.¹⁹⁵ E. Wagnerová ovšem kontrovala, tentokrát již z pozice soudkyně Ústavního soudu, kde jako soudkyně zpravodajka v jednom z nálezů označila tento názor za nepřijatelný.¹⁹⁶

I přes divoký kontext vytváření a prosazování velkého senátu dotazovaný řadový soudce občanskoprávního a obchodního kolegia vypověděl, že si soudci na „toto specifické těleso zvykli a pracují s ním“.¹⁹⁷ To potvrzuje i další soudce tohoto kolegia, podle něhož přesto, že soudci velký senát dlouho přehlíželi, je nyní jeho role na soudu nezpochybnitelná.¹⁹⁸ Atmosféra při prosazování velkého senátu je však přesto další důležitou okolností, kterou je třeba při analýze činnosti tohoto tělesa mít na paměti.

o soudech a soudcích z roku 1991 č. 30/2000 Sb., § 27 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 257/0, dostupné z: www.psp.cz.

¹⁹² Viz WAGNEROVÁ, E. Otázka možnosti uplatnění precedentu v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 1.

¹⁹³ Usnesení ústavně právního výboru z 23., 25. a 32. schůze dne 16., 29. a 30. 9. a 18. 11. 1999, k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (tisk 257), s. 11.

¹⁹⁴ Rozhovor se členem Legislativní rady vlády v době přijímání novely zakotvující poprvé do zákona o soudech a soudcích z roku 1991 institut velkého senátu. Brno, květen 2019.

¹⁹⁵ Usnesení NS ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 8 Tdo 51/2004.

¹⁹⁶ Nález ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455).

¹⁹⁷ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Soudce k tomu napůl žertovně dodal, že „soudci obecné justice si zvyknou na všechno“.

¹⁹⁸ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019.

3.2 Složení velkého senátu

V každém kolegiu Nejvyšší soud vytváří jeden velký senát. V současnosti tak na soudu působí dva velké senáty: trestní velký senát a občanskoprávní a obchodní velký senát.¹⁹⁹ Počet soudců ve velkých senátech není pevně stanoven. Zákon totiž velikost velkého senátu odvozuje od velikosti kolegia. Velký senát má tvořit třetina stálých soudců příslušného kolegia.²⁰⁰ Jako pojistku proti příliš malému velkému senátu zákon stanoví minimální počet členů velkého senátu na devět.²⁰¹ V praxi to znamená, že v současné době má velký senát trestního kolegia členů devět a velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia členů sedmnáct.²⁰²

V podrobnostech ohledně sestavení velkých senátů zákon odkazuje na jednací řád soudu.²⁰³ Podle jednacího řádu je virilním členem velkého senátu předseda kolegia. Zbývající členy velkého senátu, jejich zástupce a náhradníky, určuje předseda soudu na návrh předsedy kolegia tak, aby všechna soudní oddělení kolegia byla ve velkém senátu zastoupena nejméně jedním soudcem.²⁰⁴ V občanskoprávním a obchodním kolegiu v současnosti působí třináct soudních oddělení.²⁰⁵ Jelikož míst je ve velkém senátu sedmnáct, znamená to, že třináct soudních oddělení má ve velkém senátu po jednom zástupci a čtyři soudní oddělení tam mají zástupce dva.

Dlouholetý člen velkého senátu v rozhovoru uvedl, že filozofie za popsáním mechanismem složení spočívá jednak v tom, aby velký senát měl specialistu na všechny rozhodované agendy, jednak ale i v tom, aby se rozhodnutí velkého senátu dostalo do každého soudního oddělení.²⁰⁶ Soudce vybraný do velkého senátu jako reprezentant soudního oddělení je zpravidla řídicí předseda soudního oddělení.²⁰⁷ Tím bývá služebně nejzkušenější ze soudců tohoto oddělení. Z tohoto pravidla ovšem existují výjimky. Někteří řídicí předsedové za sebe „nechali ve velkém senátu zasedat někoho mladšího“.²⁰⁸ Takových případů ale není moc, soudci vždy v rozhovoru napočítali dva až tři. Z toho plyne, že má-li řídicí předseda zájem ve velkém senátu sedět, s velkou pravděpodobností tam sedět bude. Soudce k tomu v rozhovoru dodal, že výběr probíhá „konsenzuálně“ s tím, že předseda kolegia se

¹⁹⁹ Ustanovení § 19 odst. 1 zák. o soudech a soudcích.

²⁰⁰ Ustanovení § 19 odst. 3 zák. o soudech a soudcích. Při stanovení počtu soudců se tak nepřihlíží k soudcům k soudu dočasně přiděleným. Zároveň musí být počet soudců ve velkém senátu lichý (počet soudců ve velkém senátu je číslo bezprostředně následující po vydělení počtu soudců třemi). Viz čl. 5 odst. 3 Jednacího řádu NS.

²⁰¹ Ustanovení § 19 odst. 3 zák. o soudech a soudcích.

²⁰² Viz Rozvrh práce NS pro rok 2019, část I. části o OOK „soudní oddělení a rozhodovací tělesa“.

²⁰³ Ustanovení § 22 odst. 2 zák. o soudech a soudcích. Jednací řád vydává předseda NS po projednání v plénu (viz § 22 odst. 1 citovaného zákona).

²⁰⁴ Článek 5 odst. 1 Jednacího řádu NS.

²⁰⁵ Viz Rozvrh práce NS pro rok 2019, část I. části o OOK „soudní oddělení a rozhodovací tělesa“.

²⁰⁶ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

²⁰⁷ Řídicí předseda organizuje práci soudního oddělení. Je určen rozvrhem práce. Viz čl. 4 Jednacího řádu NS.

²⁰⁸ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Tento případ nastal např. u senátu č. 22, za který ve velkém senátu nesedí řídicí předseda senátu Jiří Spáčil, ale soudce David Havlík.

jednou za čas ptá stávajících členů velkého senátu, zda budou jako členové velkého senátu i nadále pokračovat. Jde tedy spíš o dohodu předsedy kolegia a řídicích předsedů než o dohodu v rámci soudního oddělení. Zbylá čtyři místa ve velkém senátu jsou obsazena „osobnostmi se širším rozhledem, které určují vývoj práva“.²⁰⁹ Jeden ze soudců způsob složení velkého senátu tak shrnul slovy, že „ve velkém senátu sedí hegemonie, pokud sama nerezignovala“.²¹⁰ Složení velkého senátu je přitom stabilní, ke změně dochází jen přirozenou cestou, kvůli věku, nebo, výjimečně, jestliže některý ze členů velkého senátu na pozici rezignuje.

3.3 Výběr případů jdoucích do velkého senátu – doktrína

Tato podkapitola se zabývá pravidly, podle kterých Nejvyšší soud vybírá případy rozhodované ve velkém senátu. Nejprve reprodukuje klíčová právní ustanovení, aby následně rozebrala proces výběru případů, kritéria, podle kterých k tomuto výběru dochází, a výjimky z nich. Závěrečná část podkapitoly ukazuje doktrinární nejednotu Nejvyššího soudu ohledně otázky aktivace velkého senátu po zásahu nadřazeného soudu.

3.3.1 Právní úprava

Zákonnou úpravu kritéria selekce případů velkého senátu obsahuje § 20 zák. o soudech a soudcích. Podle tohoto ustanovení: „(1) Dospěl-li senát Nejvyššího soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu, postoupí věc k rozhodnutí velkému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný názor zdůvodní. (2) Jde-li o právní názor o procesním právu, ustanovení odstavce 1 neplatí, ledaže senát jednomyslně dospěl k závěru, že řešená procesní otázka má po právní stránce zásadní význam. (3) Odstavce 1 a 2 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu, zaujatému podle § 14 odst. 3“.

Právní úprava tak vymezuje základní procesní pravidla a kritéria, kterými se řídí výběr případů rozhodovaných velkým senátem. Pravidla jsou ovšem dosti obecná, a proto dalším důležitým zdrojem úpravy této problematiky je jednací řád soudu a judikatura soudu.

²⁰⁹ Rozhovor s funkcionářem Nejvyššího soudu podílejícím se na sestavování velkého senátu. Brno, květen 2019.

²¹⁰ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019.

3.3.2 Proces

Klíčovými aktéry selekce případů do velkého senátu jsou malé senáty. Jestliže jsou podmínky dle § 20 zák. o soudech a soudcích splněny, malý senát má povinnost věc do velkého senátu předložit. Judikatura Ústavního soudu jasně stanoví, že jestliže malý senát tuto svoji povinnost poruší, dopustí se porušení práva na zákonného soudce.²¹¹ Nikdo jiný než senát, kterému je věc přidělena, nemůže velký senát ve věci aktivovat. Účastníci řízení nebo ostatní soudci soudu mohou soudce senátu, který věc projednává, upozornit na splnění podmínek postoupení věci do velkého senátu; konečné rozhodnutí však náleží členům senátu. Sám velký senát je proto při výběru kauz pasivní, neboť může rozhodnout pouze ve věcech, které mu senáty postoupí.

Přesto ale velký senát určitou roli při výběru případů hraje. Jedná se o roli „negativního“ výběrce. Jestliže podmínky pro předložení věci do velkého senátu splněny nejsou a malý senát přesto věc velkému senátu předloží, velký senát má věc bez věcného posouzení malému senátu vrátit. Ohledně tohoto postupu panovala do roku 2011 mezi jednotlivými kolegiemi rozdílná praxe. Velký senát trestního kolegia v takové situaci věci pro nenaplnění podmínek kompetence velkého senátu vracel,²¹² velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia naopak i takové věci rozhodoval.²¹³ K odchylné praxi obou kolegií se následně vyjádřilo stanovisko pléna, které se přiklonilo na stranu postupu soudců trestního kolegia – velký senát je příslušný rozhodovat jen tehdy, jde-li skutečně o právní názor, který je odlišný od předchozího právního názoru. Zda je tato podmínka splněna, má posoudit sám velký senát příslušného kolegia. Není-li podmínka splněna, rozhodne velký senát o přikázání věci příslušnému tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.²¹⁴ I po vydání stanoviska ovšem praxe občanskoprávního a obchodního kolegia, minimálně v některých případech, zůstala při starém – ač velký senát shledá, že podmínky § 20 odst. 1 zák. o soudech a soudcích splněny nejsou, věc sám posoudí a rozhodne.²¹⁵

²¹¹ Ústavní soud na základně principů subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu a minimalizace zásahu do pravomoci obecných soudů rozhodnutí tříčlenného senátu vydané v rozporu s § 20 zák. o soudech a soudcích ruší, a to aniž by zkoumal jeho věcnou správnost. Viz např. náleží ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455); náleží ÚS ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. IV. ÚS 738/09 (N 201/54 SbNU 497).

²¹² Viz např. usnesení velkého senátu trestního kolegia ze dne 12. 1. 2005, sp. zn. 15 Tdo 1314/2004, č. 39/2005 Sb. NS.

²¹³ Viz např. rozsudek VS OOK ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 31 Cdo 3142/2006, č. 37/2008 Sb. NS. Tento postup soudci občanskoprávního a obchodního kolegia odůvodňovali hlavně absencí procesní úpravy vrátit jednou předloženou věc tříčlennému senátu zpět.

²¹⁴ Viz stanovisko NS ze dne 14. 9. 2011, Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS.

²¹⁵ Zatímco v usnesení VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017 velký senát svoji příslušnost neshledal a věc s odkazem na stanovisko pléna tříčlennému senátu vrátil, v rozsudku VS OOK ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012, č. 108/2015 Sb. NS postupoval naopak: věc rozhodl, přestože uvedl, že: „má za to – oproti mínění dovolatelky i tříčlenného senátu č. 29 – že okolnosti v projednávané věci jsou natolik odlišné, že pro její rozhodnutí není důvodu posuzovat závěry učiněné v rozsudku sp. zn. 33 Cdo 2865/2008 a zvažovat, zda je na místě se od nich odchýlit či nikoliv“.

Ohledně formy postoupení zákon stanoví pouze povinnost senátu svůj odlišný právní názor odůvodnit.²¹⁶ Interní předpisy soudu k tomuto dlouhou dobu další podrobnosti nestanovily. Až do začátku roku 2019 docházelo v praxi občansko-právního a obchodního kolegia k postoupení neformálně, tj. sice se o něm v senátu hlasovalo, ale nevyhotovovalo se žádné usnesení. K postoupení docházelo pouze v interní předkládací zprávě, kde tříčlenný senát judikatorní rozpor vymezil. Rozsah zprávy se lišil od jednoho odstavce identifikujícího rozporná rozhodnutí až po dvě stránky obšírněji analyzující nastalou situaci. Argumentace předkládajících senátů občansko-právního kolegia, stejně jako fakt, že se řízení před velkým senátem zahájilo, zůstávaly vnějšmu světu skryty. V důsledku o postoupení nešlo nalézt v databázi rozhodnutí soudu žádnou zmínku. Účastníky řízení soud pouze poučil o novém složení rozhodujícího senátu.²¹⁷

Na začátku roku 2019 – alespoň na úrovni interních předpisů soudu – nastala ovšem změna. Nový § 178 kancelářského a spisového řádu předepisuje, že předkládající senát má o postoupení věci rozhodnout usnesením. Následně kancelářský řád stanoví, že předseda předkládajícího senátu „před předložením věci velkému senátu kolegia v ní provede veškeré potřebné procesní úkony (např. doručení opisu usnesení o postoupení věci velkému senátu kolegia účastníkům řízení nebo stranám apod.), až poté spis předloží (...) předsedovi velkému senátu kolegia“.²¹⁸ První předkládací usnesení již lze dohledat.²¹⁹ Soudce občansko-právního a obchodního kolegia ovšem k tomuto pravidlu, které mělo sjednotit praxi tohoto kolegia s praxí trestního kolegia,²²⁰ sdělil, že s ním většina soudců občansko-právního a obchodního kolegia nesouhlasí, neboť nepřipustně zasahuje do vedení procesu, které má v moci procesní senát, resp. jeho předseda. I po přijaté změně se tak většina rozhodnutí senátů o postoupení nezveřejňuje a účastníkům nedoručuje.²²¹

²¹⁶ Ustanovení § 20 odst. 1 zák. o soudech a soudcích, *in fine*.

²¹⁷ Údaje ze dvou nezávisle činěných rozhovorů se soudcem Nejvyššího soudu a s asistentem soudce Nejvyššího soudu. Oba Brno, říjen 2018. Kromě toho ještě předkládající senát věc velkému senátu předává s konceptem rozhodnutí velkému senátu a poučuje účastníky řízení o novém obsazení rozhodujícího senátu. Ke vzniku konceptu a účasti stran na řízení před velkým senátem srov. podkapitulu 3.5.1. Ke kritice tohoto postupu srov. podkapitulu 6.3.

²¹⁸ Ustanovení § 178 kancelářského a spisového řádu Nejvyššího soudu, sp. zn. S 20/2018, účinný od 1. 2. 2019, dostupné z: [http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/9829C1DAFFDFEA58C12583EC00404D4F/\\$file/Kancelářský%20a%20spisový%20řád.pdf](http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/9829C1DAFFDFEA58C12583EC00404D4F/$file/Kancelářský%20a%20spisový%20řád.pdf).

²¹⁹ Usnesení NS ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1650/2017 a ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1769/2017-II.

²²⁰ Praxe trestního kolegia se v tomto od praxe občansko-právního a obchodního kolegia liší. Senáty trestního kolegia usnesení o postoupení velkému senátu vydávají a zveřejňují. Usnesení obsahují důvod postoupení a právní názor malého senátu podepřený argumentací, která ho k němu vede. Viz např. usnesení NS ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1563/2016; usnesení NS ze dne 26. 9. 2016, sp. zn. 6 Tdo 463/2016.

²²¹ Rozhovor se soudcem OOK Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019.

3.3.3 Kritérium: odlišný právní názor

Zákon konstruuje kompetenci velkého senátu obecným pravidlem, ze kterého následně stanoví dvě výjimky. Obecné pravidlo rozebírám v této části, výjimky z něj v části následující.

Obecné pravidlo kompetence velkého senátu je, že velký senát rozhoduje tehdy, dospěl-li tříčlenný senát při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v předchozím rozhodnutí soudu.²²² Pro vymezení kompetence velkého senátu je tak klíčový pojem „odlišný právní názor“.

K situaci odlišného právního názoru může v rozhodování dojít dvojím způsobem. Prvním je existence předchozí judikatury, od které se tříčlenný senát chce odchýlit. Pro takovou situaci je § 20 zák. o soudech a soudcích výslovně určen. Druhá situace nastane v případě, že tříčlenný senát narazí na právní názory vyjádřené v předchozích rozhodnutích, které si vzájemně odporují; ocitá se tak v situaci, kdy nemůže věc rozhodnout, aniž by dospěl k „odlišnému právnímu názoru“ od jednoho z nich.²²³

Co přesně se rozumí právním názorem, dále precizuje judikatura Nejvyššího soudu a na ni navazující doktrína. Takto např. soud dovodil, že usnesení o nepřípustnosti dovolání právní názor založit nemůže. Zřetelně to vyslovil velký senát v situaci, ve které mu jeden z tříčlenných senátů předložil rozpor mezi právním názorem vysloveným v předchozím usnesení o nepřípustnosti dovolání na straně jedné a následně vydaným meritorním rozsudkem na straně druhé: „Povaha usnesení [o nepřípustnosti dovolání] vylučuje, aby v takovém usnesení o nepřípustnosti dovolání mohl být vyjádřen právní názor, který by měl sjednocující význam ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích, a který by zakládal judikatorní rozpor ve smyslu jeho § 20 (...).“²²⁴ Z usnesení o nepřípustnosti dovolání tak neplyne právní názor, ale pouze nemožnost Nejvyššího soudu se zabývat danou věcí meritorně.

Za právní názor ve smyslu § 20 zák. o soudech a soudcích soud považuje jak právní názory nezbytné k dosažení předchozího rozhodnutí, tak i právní názory, které soud vyslovil v předchozím rozhodnutí nad rámec věci. Povinnost aktivovat

²²² Ustanovení § 20 odst. 1 zák. o soudech a soudcích.

²²³ Nejvyšší soud zvažoval, zda odchýlení se od předchozího rozhodnutí soudu v rozporu s § 20 zák. o soudech a soudcích zakládá judikatorní rozpor, a tím povinnost dalšího senátu předložit věc ke sjednocení do velkého senátu, anebo zda se malý senát, ač v rozporu s § 20 zák. o soudech a soudcích, již od předchozí judikatury odchýlil a následně rozhodující senát není již povinen ke sjednocení aktivovat velký senát. Soud se přiklonil k první variantě, tedy povinnosti předložit, a to s odůvodněním, že v praxi soudu druhá varianta obvykle řešení právní otázky nepřináší, ale naopak vede k opakování nejednotného rozhodování. Viz rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS.

²²⁴ Usnesení VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017. Jelikož malý senát při předložení nevyjádřil nesouhlas s jediným meritorním rozhodnutím, na které odkazoval, velký senát mu věc pro nedostatek své kompetence vrátil. Obdobný názor vyslovil tříčlenný senát také např. v rozsudku NS ze dne 14. 5. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1964/2013.

velký senát při vyslovování odlišného právního názoru v obou situacích je dána obtížností odlišení obou těchto kategorií.²²⁵

3.3.4 Výjimky z obecného kritéria

Ustanovení § 20 odst. 2 a 3 zák. o soudech a soudcích stanoví ze základního pravidla výběru případů dvě výjimky.

První výjimka se týká názoru o procesněprávních otázkách: „Jde-li o právní názor o procesním právu, ustanovení odstavce 1 neplatí, ledaže senát jednomyslně dospěl k závěru, že řešená procesní otázka má po právní stránce zásadní význam.“²²⁶ Sám Nejvyšší soud pojem zásadního významu právních otázek nijak blíže nerozebírá, pouze do velkého senátu některé procesní otázky předkládá a u jiných tak zase s odkazem na citované ustanovení nečiní.²²⁷ Několik dotazovaných soudců přitom uvedlo, že žádný sdílený standard, co je procesní otázka „zásadního právního významu“ na soudu není. Ustanovení tak může být vcelku jednoduše využíváno za účelem vyhnutí se velkému senátu. Při dovedení výjimky do důsledku by některé senáty navíc nemusely věci do velkého senátu předkládat vůbec. Například exekuční senát řeší pouze procesní otázky. Podle judikatury Ústavního soudu sjednocování přístupu k zásadním procesním otázkám má garantovat procesní rovnost, která má hmotněprávní dopady.²²⁸ Otázky procesního práva jsou proto zásadního právního významu tehdy, mají-li vliv na rovný přístup k soudu. Nepředložení věci velkému senátu v situaci naplnění tohoto kritéria Ústavní soud považuje za porušení práva na spravedlivý proces.²²⁹ Zákon přitom požadavkem jednomyslnosti pro předložení naznačuje, že preferované řešení je nepředkládání procesních otázek velkému senátu; jeden soudce senátu totiž může ostatním dvěma v předložení věci zabránit, byť by v judikatuře byl zcela zásadní rozpor. P. Šámal v tomto ohledu označuje procesní výjimku za ustanovení vyvolávající „nemalé otázky“.²³⁰ Skutečně, podíváme-li se do jiných procesních řádů, jsou to většinou naopak zjednodušené či zrychlené postupy, které k jejich využití vyžadují senátní jednomyslnost.²³¹

²²⁵ LASÁK, J. Judikatura v občanském a obchodním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 420.

²²⁶ Ustanovení § 20 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

²²⁷ Podle jednoho z asistentů soudu se procesní odklony nepředkládají, jestliže v projednávané věci nemají vliv na zákonnost rozhodnutí. Rozhovor s asistentem soudce občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. K (ne)odůvodňování (ne)existence kompetence velkého senátu srov. podkapitulu 3.4.1.

²²⁸ Srov. náleží ÚS ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04 (N 171/35 SbNU 307).

²²⁹ Srov. tamtéž.

²³⁰ ŠÁMAL, P. Závaznost rozhodnutí Nejvyššího soudu. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 81.

²³¹ Viz např. § 243c odst. 2 o. s. ř. vyžadující k odmítnutí dovolání z důvodu nepřipustnosti souhlas všech členů senátu a podobná ustanovení u ostatních vrcholných soudů (§ 104a odst. 2 s. ř. s. a § 19 odst. 2 věta druhá zák. o ÚS).

Podle druhé zákonné výjimky povinnost předložit věc do velkého senátu neplatí i tehdy, „byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu, zaujatému podle § 14 odst. 3 [zák. o soudech a soudcích]“.²³² Výklad této výjimky není zcela zřejmý.²³³ Objevují se názory, že stanoviska (ať již pléna, či kolegií²³⁴) jsou rozhodovací činností soudu nepřekonatelná. Tento názor zastává např. předseda Nejvyššího soudu P. Šámal.²³⁵ V této souvislosti není jasné, co je myšleno onou nepřekonatelností.

Jedno z možných vnímání nepřekonatelnosti je, že stanoviska jsou pro všechny rozhodující senáty závazná a senáty se nemohou svým rozhodnutím od nich odchýlit. Tomu by odpovídala i zmínka P. Šámala, že stanoviska „stojí v rámci prostředků nejvyšších soudů ke sjednocování judikatury nejvýše“.²³⁶ Vyšší judikatorní autoritu stanovisek podle P. Šámala podporuje § 20 odst. 1 a 2 zák. o soudech a soudcích. Z tohoto ustanovení předseda Nejvyššího soudu poukazuje na to, že se postoupení věci velkému senátu neuplatní, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu, a na to, že navrhnout příslušnému kolegiu zaujetí stanoviska může i velký senát.²³⁷ Z toho pro něj plyne, že „existující stanovisko je možné následně překonat pouze prostřednictvím nového stanoviska a nelze ani využít institut postoupení věci velkému senátu“.²³⁸ Takovéto vnímání by pro kompetenci velkého senátu znamenalo, že mu malé senáty nemohou odklon od právních názorů vyjádřených ve stanoviscích ani navrhnout. Stejně tak by to znamenalo, že jestliže některý ze senátů rozhodne od stanoviska odchylně, následně rozhodující senát má podle tohoto ustanovení považovat předešlé senátní rozhodnutí za exces a rozhodnout opět v souladu se stanoviskem.

²³² Ustanovení § 20 odst. 3 zák. o soudech a soudcích. Tato výjimka v právní úpravě přibyla až v souvislosti s přijetím nového zákona o soudech a soudcích v roce 2002.

²³³ Lze tak souhlasit s bývalým soudcem NS F. Balákem, dle kterého v § 20 odst. 3 „význam velkých senátů poněkud oslabil či zkomplikoval (...)“.²³⁴ BALÁK, F. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, s. 6.

²³⁴ Za „stanoviska pléna dle § 14 odst. 3“ zákon považuje stanoviska plenární i kolegiální. Viz § 21 odst. 1 a 2 zák. o soudech a soudcích.

²³⁵ ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4, s. 300: „Stanoviska zaujímají v judikatuře mimořádné postavení, neboť s ohledem na § 20 odst. 3 zákona o soudech a soudcích výrazně omezují možnost změny judikatury v otázkách, ke kterým již Nejvyšší soud sjednocující stanovisko přijal, neboť existující stanovisko je možné následně překonat pouze prostřednictvím vydání nového stanoviska a nelze ani využít institut postoupení velkému senátu.“ P. Šámal odkazuje v této souvislosti na názor v BARÁKOVÁ, M. Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury nebo přežitek socialistické justice? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 2, s. 248. Obdobný názor viz např. GRYGAR, J. *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 20: „Jelikož sjednocující stanovisko je vydáváno větším tělesem, než je velký senát, lze s nadsázkou konstatovat, že „větší bere“.“

²³⁶ ŠÁMAL, P. Závaznost rozhodnutí Nejvyššího soudu. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 70.

²³⁷ Tamtéž, s. 82 (vnitřní citace ustanovení právních předpisů vynechány).

²³⁸ Tamtéž, s. 84.

Osobně si ale myslím, že nepřekonatelnost stanovisek je nutné vnímat jinak. Senáty soudu mohou rozhodnout odchylně od předchozího stanoviska, nemohou ho ale překonat (tj. právně odklidit). Vydávání stanovisek a rozhodovací činnost v tomto pojetí jsou dva vedle sebe existující druhy činnosti, přičemž jeden druh nemůže zavazovat ten druhý. Jediná styčná plocha mezi oběma druhy činností je § 20 odst. 3 zák. o soudech a soudcích, dle kterého se senát může odchýlit od předchozího právního názoru soudu, byl-li již odlišný názor vyslovený ve stanovisku. Toto ustanovení říká pouze to, že pokud od předchozího rozhodnutí odchylnující se tříčlenný senát má na své straně názor stanoviska, nemusí tento tříčlenný senát k odchýlení aktivovat velký senát. Ustanovení ale nic neříká o nemožnosti tříčlenného senátu rozhodnout odchylně od stanoviska anebo o nemožnosti aktivovat velký senát v případě, kdy by tříčlenný senát nesouhlasil s dosavadní judikaturou vystavěnou na názoru vysloveném ve stanovisku. Ani jinde právní předpisy o vázanosti stanoviskem nic neříkají. Pouze podle čl. 39 Jednacího řádu NS „[z]e zaujatého stanoviska všichni soudci Nejvyššího soudu při svém rozhodování a v další činnosti vycházejí“. Podle svědectví bývalého soudce Nejvyššího soudu F. Baláka, slovo vycházejí „bylo zvoleno poté, co plénum Nejvyššího soudu, přijímající Jednací řád, nesouhlasilo s původním návrhem citovaného ustanovení, podle kterého členové pléna měli být stanoviskem vázáni“.²³⁹ Proto, podle mého názoru, tříčlenný senát nemůže názor vyslovený ve stanovisku překonat, ale může se od něj odchýlit. Stanoviska nemají povahu závaznou, ale pouze doporučující. Tomu ostatně odpovídá i rozhodovací praxe tříčlenných senátů, které se nezdráhají stanovisko výslovně popřít.²⁴⁰ Nevýhoda tohoto pojetí samozřejmě je, že rozhodnutí tříčlenného nebo velkého senátu odporující stanovisku by mohl následně opět kterýkoliv senát nerespektovat, a to právě s odkazem na názor vyjádřený ve stanovisku ve smyslu § 20 odst. 3 zák. o soudech a soudcích. Nejednotné rozhodování se proto může opakovat.²⁴¹

Posledně zmíněnou výjimku z povinnosti předkládat věci do velkého senátu sám velký senát rozšířil. V jednom ze svých rozhodnutí totiž uvedl, že rozpor je třeba odstranit aktivací velkého senátu „nebyl-li již odlišný právní názor vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu, zaujatém podle § 14 odst. 3 uvedeného zákona, **anebo nebyl-li již odlišný právní názor vysloven právě velkým senátem**“.²⁴²

Jestliže tedy malý senát rozhodne odchylně od rozhodnutí velkého senátu, nezakládá takové rozhodnutí judikatorní rozpor, a tím ani povinnost senátu posuzujícího totožnou právní otázku následně aktivovat velký senát. Rozhodnutí malého senátu odporující rozhodnutí velkého senátu je považováno za exces, a dále proto

²³⁹ BALÁK, F. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, s. 4.

²⁴⁰ Viz např. usnesení NS ze dne 1. 3. 2017, sp. zn. 20 Cdo 224/2017; rozsudek NS ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

²⁴¹ Tento výklad zastává i bývalý soudce NS. Viz BALÁK, F. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, s. 6.

²⁴² Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS (zvýraznění přidáno).

platí rozhodnutí velkého senátu.²⁴³ Rozšíření výjimky na rozhodnutí velkého senátu ale neznemožňuje malému senátu nesouhlasícímu s názorem velkého senátu věc do velkého senátu předložit s návrhem, aby se velký senát od svého předchozího právního názoru odchýlil. V takové situaci totiž tříčlenný senát dospívá k názoru odchýlnému od právního názoru vyjádřeného v předchozím rozhodnutí (velkého senátu) a názor tříčlenného senátu dosud nebyl velkým senátem vysloven.

3.3.5 Aktivace velkého senátu po zásahu nadřazeného soudu

Další judikatorní upřesnění podmínek pro aktivaci velkého senátu se týká specifické situace, kdy se ke stejné otázce opačně vyslovil nadřazený soud (tedy především a nejčastěji ÚS, ale i ESLP či SDEU).²⁴⁴ Otázkou je, zda v takové situaci považovat názor Nejvyššího soudu za změněný a následovat názor nadřazeného soudu, anebo zda k odchýlení se od předchozí judikatury Nejvyššího soudu je třeba aktivovat velký senát. Jednotlivé senáty Nejvyššího soudu v takové situaci postupují rozdílně. Nejdrívě popíší vývoj přístupu, který se zdá být většinový a který zastává samotný velký senát. Následně ukáží menšinový postup některých malých senátů.

Pojetí samotného velkého senátu zpočátku vycházelo z toho, že jedině rozhodnutí velkého senátu či stanovisko pléna/kolegia může provést odklon od judikatury Nejvyššího soudu.²⁴⁵ Rozhodnutí nadřazeného soudu tak učinit nemohlo. Jestliže např. Ústavní soud vyslovil k určité otázce odchýlný právní názor od názoru vyjádřeného v dosavadní judikatuře Nejvyššího soudu, Nejvyšší soud sice v téže věci názor Ústavního soudu akceptoval (kasační závaznost),²⁴⁶ nepovažoval však tuto akceptaci za změnu judikatury Nejvyššího soudu.²⁴⁷ V dalším případě s předmětnou

²⁴³ Podobně dovozuje z citovaného rozhodnutí doktrínu o excesu i LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 420.

²⁴⁴ K pojmu nadřazeného soudu srov. pozn. č. 112.

²⁴⁵ Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS: „Jeví se proto nezbytným takový výklad § 20 odst. 1 zákona, dle něžž je rozpor v judikatuře Nejvyššího soudu odstraněn v rovině rozhodovací činnosti právě jen postupem dle tohoto ustanovení, nebyl-li již odlišný právní názor vysloven ve stanovisku Nejvyššího soudu, zaujatém podle § 14 odst. 3 zák. č. 6/2002 Sb. (viz § 20 odst. 3 zák. č. 6/2002 Sb.), anebo nebyl-li již odlišný právní názor vysloven právě velkým senátem.“

²⁴⁶ Rozsudek NS ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 25 Cdo 791/2011: „[R]ozhodnutím nemá být měněna ustálená judikatura dovolacího soudu, nýbrž se dovolací soud musel od své konstantní rozhodovací praxe v individuálním případě odchýlit, aby byl dán průchod závaznosti nálezu Ústavního soudu.“ Podobně rozsudek NS ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. 25 Cdo 3942/2015; rozsudek ze dne 30. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2367/2012.

²⁴⁷ Rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS, podle kterého „přísluší rozpory v rozhodování soudu Nejvyššího řešit zákonem stanoveným způsobem velkému senátu Nejvyššího soudu a prosté převzetí názoru Ústavního soudu procesním senátem Nejvyššího soudu do jeho rozhodnutí ke sjednocení rozhodování nepostačuje.“ Soudce Nejvyššího soudu Pavel

právní otázkou měl malý senát Nejvyššího soudu dvě možnosti. První bylo nerespektovat názor Ústavního soudu a následovat dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu. V takovém případě nevyjadřoval „odlišný právní názor“ od dosavadní judikatury Nejvyššího soudu, a věc tedy do velkého senátu nepředkládal.²⁴⁸ Druhou možností malého senátu bylo řídit se názorem nadřazeného soudu. Jelikož se ale v takovémto případě malý senát odchyloval od judikatury Nejvyššího soudu, měl povinnost věc předložit velkému senátu. Slovy velkého senátu „prosté převzetí názoru Ústavního soudu procesním senátem Nejvyššího soudu do jeho rozhodnutí ke sjednocení rozhodování nepostačuje“.²⁴⁹

S takto nastavenou kompetencí byl velký senát vůči nadřazeným soudům v roli „filtru“ normativní závaznosti jejich názorů, jestliže se přičily předchozí judikatuře Nejvyššího soudu. Takové názory na malé senáty nepůsobily přímo, ale až tehdy, jestliže je posvětil velký senát. Nejvyšší soud tento postup odůvodňoval svým postavením jako vrcholného soudního orgánu ve věcech obecného soudnictví s úlohou zajišťovat rozhodováním o mimořádných opravných prostředcích jednotu a zákonost rozhodování.²⁵⁰ Tento mechanismus měl přinést vyšší přehlednost judikatury Nejvyššího soudu, neboť jestliže některý z názorů vyslovený tímto soudem existoval a dosud nebyl překonán velkým senátem nebo stanoviskem, bylo možné se domnívat, že se jedná o aktuální názor soudu.²⁵¹ Slovy jednoho ze soudců, „věc se po zásahu Ústavního soudu protáhne velkým senátem, aby obecná justice věděla, co platí“.²⁵² Rubem tohoto postoje byla apriorní nedůvěra Nejvyššího soudu k právním

Vrcha toto rozhodnutí komentuje následovně: „[R]ozhodnutí velkého senátu NS v rozebírané otázce primárně směřuje do vnitřních řad (vůči případnému postupu ‚malých‘ senátů NS), neboť zcela jasně stanoví, že k odstraňování rozporů v judikatuře NS je povolán jen a pouze jeho velký senát (...) je zde jistý trend v zaměnitelnosti významu či dosahu čl. 89 odst. 2 Úst (o závaznosti vykonatelných nálezů ÚS) s procedurou odstraňování rozporů v judikatuře NS, resp. v synonymizaci takového postupu s rozhodováním ÚS.“ VRCHA, P. Komentář k rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 2805/2011. *Soudní rozhledy*. 2013, roč. 19, č. 3, s. 95.

²⁴⁸ Viz např. usnesení NS ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 25 Cdo 789/2009.

²⁴⁹ Rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS.

²⁵⁰ Viz rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS: „Velký senát vychází z toho, že v důsledku zrušujícího nálezu Ústavního soudu bylo odstraněno sjednocující rozhodnutí Nejvyššího soudu, jenž je ve smyslu čl. 92 [Ústavy], vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud, a jenž dle § 14 odst. 1, zák. č. 6/2002 Sb., rozhodováním o mimořádných opravných prostředcích zajišťuje jednotu a zákonost rozhodování. V takovém případě je na místě rozpor v judikatuře uvedený ve zrušeném rozhodnutí Nejvyššího soudu odstranit leda postupem podle § 20 odst. 1 posledně uvedeného zákona, a to i tehdy, je-li důvodem pro případnou odlišnost názoru závazný názor Ústavního soudu. Jinými slovy řečeno přísluší rozpor v rozhodování soudu Nejvyššího řešit zákonem stanoveným způsobem velkému senátu Nejvyššího soudu a prosté převzetí názoru Ústavního soudu procesním senátem Nejvyššího soudu do jeho rozhodnutí ke sjednocení rozhodování nepostačuje.“

²⁵¹ Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS, judikát rozebírám níže. Viz LASÁK, J. Judikatura v občanském a obchodním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 422.

²⁵² Rozhovor s členem VS OOK NS. Praha, červen 2019.

názorům nadřazených soudů (tj. hlavně Ústavního soudu) – tříčlenné senáty Nejvyššího soudu měly postupovat podle názoru Nejvyššího soudu a pouze pokud by tak nechtěly učinit, měly ve věci aktivovat velký senát. Jako důvod tohoto nedůvěřivého postoje Nejvyšší soud uváděl i nekonzistenci senátní judikatury Ústavního soudu.²⁵³

Takto nastavený mechanismus přejímání názorů nadřazeného soudu Ústavní soud opakovaně kritizoval.²⁵⁴ Odkazoval přitom na povinnost Nejvyššího soudu respektovat normativní závaznost nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy. V nálezu z roku 2014 k tomu navíc dodal, že by podle něj mohlo vést k porušení čl. 89 odst. 2, pokud by „bylo ponecháno na úvaze ‚malých‘, procesních senátů Nejvyššího soudu, aby posoudily kvalitu a přesvědčivost odlišného právního názoru Ústavního soudu a podle toho se rozhodly buď následovat původní právní názor velkého senátu, anebo věc postoupit k rozhodnutí velkému senátu kolegia dle § 20 zákona o soudech a soudcích“.²⁵⁵

Ústavní soud tak sice zdůraznil normativní závaznost svých názorů, následně se ale výslovně ohradil proti tomu, že by s ním justiční dialog vedly tříčlenné senáty Nejvyššího soudu. Tímto *de facto* pozval k justičnímu dialogu samotný velký senát.

Takto na nález Nejvyšší soud také reagoval a napříště reakci na rozhodnutí Ústavního soudu nechává zcela na velkém senátu. Ač má Nejvyšší soud ohledně určité otázky jednotnou judikaturu, tak jestliže Ústavní soud o takové otázce uváží jinak, tříčlenný senát věc předloží do velkého senátu, který k názoru Ústavního soudu zaujme postoj. Takto velký senát v jedné věci s podobným scénářem uvedl,

²⁵³ P. Vrcha k tomu uvedl: „[P]řestože rozhodnutí jednotlivých senátů jsou rozhodnutími ÚS, a představují tak konečné a oficiální slovo v konkrétním sporu, jsou pouze rozhodnutím maximálně tři z celkově 15 soudců, a neslouží tak jako konečné a závazné precedenty pro plénum ÚS samotné (k tomu srov. např. nález ÚS z 12. 4. 2001, sp. zn. III. ÚS 648/2000). Důvod je zřejmý, protože v opačném případě by teoreticky mohli i dva soudci trvale určit judikaturu ÚS. V každém případě soud rozdělený na čtyři senáty s sebou stále nese (i přes dobrou vůli všech soudců) tak četný výskyt nekonzistence rozhodování, že zde musí být možnost pro plénum ÚS řešit tuto problematiku sjednocováním judikatury. I přesto, aby se zabránilo rychlým a neuváženým změnám vlastní judikatury, je v této věci zapotřebí hlasů minimálně devíti z celkově patnácti soudců ve prospěch změny judikatury (...).“ VRCHA, P. Komentář k rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 4294/2011. *Soudní rozhledy*. 2015, roč. 21, č. 1. K odpovědi Ústavního soudu na tuto úvahu viz následující poznámku.

²⁵⁴ Například v nálezu ÚS ze dne 8. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 402/15 (N 105/77 SbNU 539), bod 34, Ústavní soud mimo jiné k praxi Nejvyššího soudu uvedl, že: „je zcela mylná a nemající ústavní či zákonnou oporu úvaha o tom, že by snad názor vyjádřený v rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu byl nadřazen názoru vyjádřenému v senátním nálezu Ústavního soudu, resp. že by rozhodnutím velkého senátu Nejvyššího soudu bylo možno (již jen proto, že se jedná o rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu) nerespektovat (při rozhodování následujících skutkově obdobných případů) názor vyjádřený v senátním nálezu Ústavního soudu a že tento konflikt je možno řešit pouze předložením věci plénu Ústavního soudu, nebo že by (tříčlenné) senáty Nejvyššího soudu nemohly (samy bez rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu) změnit svou judikaturu prostým převzetím názoru vyplývajícího z nálezu Ústavního soudu vydaného rovněž (tříčlenným) senátem. K poslednímu uvedenému jsou (tříčlenné) senáty Nejvyššího soudu, stejně jako sám velký senát Nejvyššího soudu, dokonce povinny“.

²⁵⁵ Nález ÚS ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163). Viz také nález ÚS ze dne 8. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 402/15 (N 105/77 SbNU 539).

že je povolán k řešení předložené otázky, „neboť tříčlenné senáty Nejvyššího soudu by jinak neměly relevantního podkladu při řešení otázky, zda v předmětných případech mají i nadále respektovat závěry obsažené v [rozhodnutí Nejvyššího soudu] R 56/2010 a (především) v plenárním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 78/06, anebo mají stran řešení dané materie přisvědčit v mezidobí se zčásti změněné judikatuře některých senátů Ústavního soudu“.²⁵⁶

Velký senát se tímto stal partnerem justičního dialogu s nadřazenými soudy.²⁵⁷ Velký senát má být aktivován pokaždé, když nadřazený soud rozhodne odchylně od dosavadní judikatury Nejvyššího soudu. Je to právě velký senát, kdo má zvážit, zda odchylný názor nadřazeného soudu následovat, anebo zda setrvat u dosavadní judikatury Nejvyššího soudu. Při tomto pojetí již není kladen důraz na znění § 20 zákona o soudech a soudcích, tedy na to, že by tříčlenný senát dospěl „k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu“. Rozpor uvnitř Nejvyššího soudu nemusí být vůbec dán, velký senát může vyjasňovat i jen to, zda následovat (jednotnou) judikaturu Nejvyššího soudu, nebo judikaturu nadřazeného soudu.²⁵⁸

Dosud prezentovaný názor je názorem především velkého senátu a některých tříčlenných senátů. Na Nejvyšším soudu se ovšem objevují i „rebelující“ senáty, postupující odlišně. Například senát č. 28 v roce 2012 ve dvou věcech změnil judikaturu Nejvyššího soudu na základě normativní závaznosti nálezů Ústavního soudu; tedy bez aktivace velkého senátu.²⁵⁹ Tento postup následně velký senát označil za nesprávný.²⁶⁰ Přesto ale některé tříčlenné senáty takto dále postupují.

Za všechny uvedu jeden příklad. Judikatura Nejvyššího soudu vycházela z toho, že nedostatek součinnosti oprávněného může být důvodem k zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. jen tehdy, jde-li o nesoučinnost při provádění exekuce v situaci, kdy je vzhledem k okolnostem součinnost oprávněného vyžadována.²⁶¹ Následně ovšem Ústavní soud dospěl k závěru, že takovým důvodem může

²⁵⁶ Rozsudek VS OOK ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, č. 16/2015 Sb. NS.

²⁵⁷ KÚHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2.

²⁵⁸ Úmysl využívat velký senát k dialogu s Ústavním soudem zřejmě stál u samotného vzniku institutu velkého senátu. Eliška Wagnerová, důležitá aktérka v procesu zřizování velkého senátu (viz výše s. 41–43), před zakotvením tohoto institutu v článku plédujícím pro jeho existenci výslovně modelovala situace, ve kterých se v případě názorového střetu za Nejvyšší soud vyjadřuje velký senát. WAGNEROVÁ, E. Otázka možnosti uplatnění precedentu v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 1. O tom, že „zdravý způsob dialogu mezi soudy“ by měl probíhat právě po ose senát NS – senát ÚS – velký senát NS – plénum ÚS, se zmínil v rozhovoru i jeden ze soudců Ústavního soudu. Rozhovor v Brně, říjen 2018.

²⁵⁹ Rozsudek NS ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3342/2011; rozsudek NS ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2652/2011.

²⁶⁰ Rozsudek VS OOK ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, č. 16/2015 Sb. NS.

²⁶¹ Srov. usnesení NS ze dne 25. 3. 2004, sp. zn. 20 Cdo 689/2003, č. 49/2005 Sb. NS; usnesení NS ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 20 Cdo 404/2004; usnesení NS ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 20 Cdo 1606/2005; usnesení NS ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. 20 Cdo 714/2013; a usnesení NS ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 26 Cdo 2051/2014.

být i tzv. šikanózní exekuční návrh, tedy návrh, jehož podání není primárně motivováno snahou domoci se plnění, ale snahou zatížit povinného náhradou nákladů exekuce.²⁶² Na to senát č. 20 reagoval tak, že výkladovou praxi rozhodnutím NS 20 Cdo 366/2016 změnil. O povinnosti změnit právní názor skrze velký senát se přitom ve svém rozhodnutí nezmínil, naopak pouze konstatoval obecnou normativní závaznost nálezů Ústavního soudu.²⁶³ V dalším rozhodnutí, ve kterém tato otázka opět vyvstala, tento senát rozhodl stejně jako v posledním uvedeném rozhodnutí, nyní ovšem připojil i vysvětlení, proč ve věci velký senát neaktivoval: „Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Bylo již výše řečeno, že je tak zakotvena jejich tzv. závaznost precedenční, nikoli jen pro danou konkrétní věc, v níž Ústavní soud rozhodnutí obecných soudů zrušil, což platí samozřejmě i pro Nejvyšší soud při rozhodování v obdobných věcech, jako tomu bylo v dané věci. Tato závaznost logicky dopadá na všechna rozhodovací tělesa, jimiž Nejvyšší soud jedná, a postihuje jak základní senát tříčlenný, tak tzv. velký senát, v důsledku čehož není významné, zda právní názor, vyslovený v nálezů Ústavního soudu, aplikuje v konkrétní věci senát ten či onen, neboť oba jsou jím rovnocenně vázány. V nynější věci rozhodující senát proto nevnímá potřebu aktivovat rozhodovací procesy velkého senátu, i kdyby podmínky odpovídajícího postupu (§ 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích) byly jinak splněny; podstatné zde ostatně je, že shodný názor (a procesní postup) byl již dříve zvolen (viz usnesení ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 20 Cdo 366/2016), pročež v dané věci již potřebná ‚odlišnost‘ dána není.“²⁶⁴

Tříčlenný senát č. 20 se tímto postojem výslovně odchyľuje od názoru velkého senátu, dle kterého „prosté převzetí názoru Ústavního soudu procesním senátem Nejvyššího soudu do jeho rozhodnutí ke sjednocení rozhodování nepostačuje“.²⁶⁵ Podobně tento senát postupoval i v jiných otázkách.²⁶⁶ Normativně závazné nálezy Ústavního soudu jsou tedy v pojetí tohoto senátu schopné měnit judikaturu Nejvyššího soudu, aniž by k tomu bylo nutné aktivovat velký senát.

Lze tedy shrnout, že na Nejvyšším soudu panuje rozporná praxe ohledně toho, zda v důsledku zásahu nadřazeného soudu dochází ke změně právního názoru Nejvyššího soudu automaticky, anebo zda k tomuto je nutné aktivovat velký senát. Jak který senát postupuje, pravděpodobně závisí na postoji konkrétních

²⁶² Nález ÚS ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14 (N 218/79 SbNU 503).

²⁶³ Usnesení NS ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 20 Cdo 366/2016.

²⁶⁴ Usnesení NS ze dne 27. 10. 2016, sp. zn. 20 Cdo 4932/2016.

²⁶⁵ Rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS.

²⁶⁶ Viz např. usnesení NS ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 20 Cdo 3541/2016, kterým tento senát na základně normativního účinku názoru Ústavního soudu změnil dosavadní judikaturu ohledně otázky, zda soudní exekutor má v nařizené exekuci po zahájení insolvenčního řízení pokračovat a až následně vydat do majetkové podstaty povinného jako úpadce exekuci vymožené plnění, anebo zda pokračovat v exekuci nemá a má jen vydat insolvenčnímu správci do majetkové podstaty všechny věci, které dosud zajistil. Viz také usnesení NS ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 20 Cdo 5424/2016 a usnesení ze dne 1. 3. 2017, sp. zn. 20 Cdo 224/2017.

soudců vůči Ústavnímu soudu. Například vstřícnější postoj oddělení č. 20 může být dán tím, že k tomuto oddělení byl od konce roku 2015 přidělen bývalý soudce Ústavního soudu Vladimír Kůrka. Podobný názor o normativní závaznosti nálezů Ústavního soudu, a tedy i o možnosti malých senátů měnit v důsledku nálezů Ústavního soudu judikaturu Nejvyššího soudu, ostatně zastávala i předchozí předsedkyně soudu Iva Brožová, která rovněž v minulosti působila jako soudkyně Ústavního soudu.²⁶⁷

3.3.6 Shrnutí

Základním kritériem výběru případů rozhodovaných velkým senátem tedy je, že velký senát rozhoduje věci, ve kterých se soud odchyluje od předchozího právního názoru soudu. Z tohoto pravidla existují dvě zákonné a dvě judikatorní výjimky: malý senát věc nepředloží velkému senátu i) jestliže se jeho právní názor týká otázky procesního práva a alespoň jeden ze soudců v senátu nemá za to, že otázka má po právní stránce zásadní význam; ii) jestliže se odchýlný právní názor malého senátu může zaštitit právním názorem vysloveným ve stanovisku soudu; iii) jestliže se právní názor malého senátu může zaštitit názorem vysloveným velkým senátem; a iv) jestliže právní názor malého senátu je dán v důsledku závazného právního názoru nadřazeného soudu. Poslední zmíněnou výjimku přitom uznává pouze menšina senátů soudu. Většina senátů v takové situaci velký senát aktivuje.

3.4 Výběr případů velkého senátu – praxe

Tato podkapitola popisuje, jak Nejvyšší soud v praxi vybírá případy do velkého senátu. V prvních dvou částech se věnuje tomu, kolik věcí se do velkého senátu dostává a jaké typy věcí to jsou. Následně se třetí část podkapitoly věnuje naopak tomu, co se do velkého senátu nedostává, ač by se to tam podle doktrinárních kritérií dostat mělo.

²⁶⁷ Viz její odlišná stanoviska k publikaci rozsudku VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS a rozsudku VS OOK ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, č. 16/2015 Sb. NS.

3.4.1 Kvantita

Občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu ročně vydává zhruba 3 500 rozhodnutí.²⁶⁸ Meritorních z toho ovšem je pouze asi 40 %.²⁶⁹ Zbytek tvoří odmítnutí z důvodu nepřijatelnosti dovolání či z jiného procesního důvodu. Podrobná čísla za jednotlivé roky jsou uvedena níže v tabulce 1.

Tabulka 1: Poměry jednotlivých druhů rozhodnutí občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (2001–2018)

Rok	Celkem	Meritorně	Velký senát
2001	1 964	1 157	-
2002	1 655	848	3
2003	2 043	870	5
2004	2 593	1 125	5
2005	2 767	1 197	4
2006	2 954	1 331	4
2007	3 174	1 344	2
2008	3 918	1 629	5
2009	4 728	2 071	8
2010	4 925	2 104	13
2011	4 500	1 845	16
2012	3 918	1 749	19
2013	3 719	1 371	15
2014	3 931	1 142	9
2015	4 314	1 148	11
2016	4 352	1 219	8
2017	4 182	1 149	9
2018	3 770	1 105	3
Celkem	63 407	24 670	139
Průměrně za rok	3 523	1 371	8
% všech rozhodnutí	100 %	39 %	0,2 %

²⁶⁸ Trendy v prezentovaných číslech ohledně počtu meritorních a nemeritorních věcí je nutné vnímat v kontextu měnící se úpravy přípustnosti a podmínek dovolání. Prezentovaná čísla pocházejí z informací poskytnutých Nejvyšším soudem podle zákona o veřejném přístupu k informacím pod sp. zn. Zin 40/2018, a sp. zn. Zin 121/2019, dostupné z: www.nsoud.cz. U počtů rozhodnutí velkého senátu jde o údaje, které jsem získal z databáze rozhodnutí přístupné na internetových stránkách Nejvyššího soudu. Do roku 2010 se přitom jedná o čísla reflektující činnost obou v té době samostatných kolegií – občanskoprávního a obchodního.

²⁶⁹ Jako meritorní jsou počítána rozhodnutí, ve kterých je výrok celý nebo alespoň v části zrušující, zamítající nebo měnící.

Velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia od začátku své existence do konce roku 2018 vydal celkem 139 rozhodnutí.²⁷⁰ Průměrně tak vydává 8 rozhodnutí za rok. Skokově se přitom počet rozhodovaných věcí tímto tělesem změnil v roce 2009. Do tohoto roku velký senát rozhodoval v průměru 4 věci ročně, od tohoto roku průměr vzrostl na 11 věcí ročně. Skokovou změnu v tomto roce by mohla vysvětlit jednak určitá navykací doba soudců na nový, zvnějšku oktrojovaný,²⁷¹ procesní institut, jednak ale i to, že Ústavní soud kolem roku 2009 vydal sérii nálezů, kterou Nejvyššímu soudu zrušil senátní rozhodnutí z důvodu nesplnění povinnosti věc do velkého senátu předložit.²⁷² Tato zvýšená kontrola Ústavním soudem mohla způsobit bdělejší dodržování povinnosti odchylovat se od předchozí judikatury skrze velký senát. Poslední rok (2018) ovšem do popsaneho trendu nezapadá, neboť v něm soud ve velkém senátu rozhodl pouze tři věci.

Vezme-li se v úvahu rozhodovací činnost celé občanskoprávní a obchodní části Nejvyššího soudu, velký senát se podílí na velice malé části odpovídající zhruba 0,2 %. Počítá-li se pouze meritorní rozhodování, tak podíl velkého senátu vzroste na stále nepatrných 0,6 %, tzn. že na cca 166 meritorních rozhodnutí senátů připadne 1 meritorní rozhodnutí velkého senátu.

3.4.2 Typy rozhodovaných případů

Během blíže zkoumaného tříletého období (2015–2017) rozhodl velký senát 28 věcí. Častěji deklarovaným důvodem jeho aktivace v těchto věcech byl úmysl malého senátu odchytil se od dosavadní nerozporné judikatury (16 věcí); ve 12 případech senáty aktivovaly velký senát z důvodu judikatorního rozporu. Jednalo se přitom v podobné míře o situace, kdy malému senátu překáželo pouze jedno nebo dvě rozhodnutí, a situace, kdy mu v rozhodnutí překážela celá judikatorní linie.

Velký senát podmínky své kompetence nezkoumá nijak přísně. Typicky se rozhodnutí omezuje na formulaci, že tříčlenný senát, který měl věc rozhodovat podle rozvrhu práce, zjistil, že ohledně určité otázky by se svým rozhodnutím odchytil od dosavadní judikatury soudu (zde často následuje uvedení spisových značek

²⁷⁰ Rozhodnutí vydávaná velkým senátem obchodního kolegia za jeho existence mají spisovou značku „35 Odo“, věci velkého senátu občanskoprávního kolegia a následně občanskoprávního a obchodního kolegia mají značku „31 Cdo“. Některá rozhodnutí z doby přechodu od dvou velkých senátů do jednoho spojeného velkého senátu jsou ovšem vedená pod kombinovanou spisovou značkou 31 Odo (viz např. rozsudek VS OOK ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 31 Odo 1424/2006, č. 56/2010 Sb. NS).

²⁷¹ Srov. podkapitulu 3.1.4.

²⁷² Nález ÚS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107); nález ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473); nález ÚS ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. IV. ÚS 738/09 (N 201/54 SbNU 497). První nález rušící rozhodnutí Nejvyššího soudu kvůli nepředložení do velkého senátu byl nález ÚS ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04 (N 171/35 SbNU 307), týkal se však specifického případu nepředložení procesní otázky a z toho plynoucího porušení práva na spravedlivý proces. Jelikož tento nález zůstal po nějakou dobu osamocen, ještě nemusel zafungovat jako reálná motivace Nejvyššího soudu povinnost aktivace velkého senátu dodržovat.

konkrétního/ch rozhodnutí), a proto věc předložil k rozhodnutí velkému senátu, který ji projednal a rozhodl o ní.²⁷³ Není tak překvapením, že v další argumentaci vztahující se k meritu předložené právní otázky se třeba ukáže, že podle velkého senátu malým senátem identifikované rozdílné právní názory vedle sebe mohou ve skutečnosti obstát, a že se tedy o judikatorní rozpor nejedná;²⁷⁴ přesto velký senát věc posoudí a rozhodne o ní. Podobně se při nahlédnutí do rozhodnutí, které dle velkého senátu založilo judikatorní rozpor, může ukázat, že jde o odmítací usnesení pro nepřípustnost, které dle výše uvedeného názoru soudu nemá zakládat závazný právní názor, a tedy ani důvod pro aktivaci velkého senátu.²⁷⁵ Jindy ovšem velký senát ve stejné situaci odchylování se od nemeritorního usnesení věc malému senátu z důvodu nedostatku kompetence vrátí.²⁷⁶ Velký senát si je tedy evidentně vědom toho, že nerozhoduje všechny případy mu předložené; podmínky své kompetence ale řeší pouze někdy, jindy je zvláště přísně nezkoumá.

Charakteristika případů z hlediska oboru práva v podstatě kopíruje četnost výskytu jednotlivých agend v rozhodování soudu. Polovina z 28 věcí se týkala otázek občanskoprávní agendy; druhou polovinu tvořily otázky práva obchodního (7 věcí), procesního (6) a pracovního (1). Alespoň některé procesní věci se tak před velký senát dostávají. Typicky se jedná o otázky týkající se přístupu k soudu²⁷⁷ a procesní subjektivity určitých entit, tedy zásadní otázky relevantní napříč specializacemi.²⁷⁸

Praxe rovněž naznačuje, že by v procesu selekce případů velkého senátu mohlo hrát zásadní hledisko meritum věci. Z 28 věcí velký senát s malým senátem meritorně nesouhlasil pouze v jedné.²⁷⁹ V drtivé většině případů tak malé senáty s návrhem na odchylení uspěly anebo v případě rozporu velký senát následoval jimi navrhované

²⁷³ Takto typicky např. v usnesení VS OOK ze dne 8. 4. 2015, sen. zn. 31 NSCR 9/2015, č. 78/2015 Sb. NS.

²⁷⁴ Rozsudek VS OOK ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012, č. 108/2015 Sb. NS: „Velký senát však má za to – oproti mínění dovolatelky i tříčlenného senátu č. 29 – že okolnosti v projednávané věci jsou natolik odlišné, že pro její rozhodnutí není důvodu posuzovat závěry učiněné v rozsudku sp. zn. 33 Cdo 2865/2008 a zvažovat, zda je na místě se od nich odchýlit či nikoliv.“

²⁷⁵ Rozsudek VS OOK ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 31 Cdo 1570/2015, č. 15/2018 Sb. NS.

²⁷⁶ Usnesení VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017.

²⁷⁷ Usnesení VS OOK ze dne 8. 4. 2015, sen. zn. 31 NSCR 9/2015, č. 78/2015 Sb. NS, řešící otázku způsobu ustanovení zástupce pro účastníka dovolacího řízení; rozsudek VS OOK ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. 31 Cdo 4848/2014, č. 78/2017 Sb. NS, řešící věcnou příslušnost soudů k projednání sporů o zaplacení příspěvků členů společenství vlastníků jednotek na správu domu a pozemku a úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním jednotky.

²⁷⁸ Rozsudek VS OOK ze dne 14. 6. 2017, sp. zn. 31 Cdo 874/2015, č. 131/2018 Sb. NS, řešící otázku, které organizační složce státu přísluší jednat jménem státu ve věci škody způsobené na vydané nebo odňaté věci v rámci trestního řízení; rozsudek VS OOK ze dne 10. 2. 2016, sp. zn. 31 Cdo 4001/2013, č. 22/2017 Sb. NS, řešící aktivní legitimaci účastníka obchodní veřejné soutěže v řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené v rámci obchodní veřejné soutěže.

²⁷⁹ Rozsudek NS ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 33 Cdo 1069/2014. Ve třech věcech týkajících se rozporné judikatury velký senát v odůvodnění navrhované řešení malým senátem neuvedl a ve dvou věcech velký senát oproti názoru malého senátu neměl za to, že jsou splněny podmínky jeho aktivace. V obou případech ovšem postupoval odlišně – jednou věc rozhodl, jednou ji vrátil předkládajícímu senátu. Viz usnesení VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017 a rozsudek VS OOK ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012, č. 108/2015 Sb. NS.

řešení. Uvedené je možné vysvětlit více důvody. Prvním možným vysvětlením je, že tříčlenné senáty jsou ochotné do velkého senátu dávat převážně takové věci, ve kterých je vysoká pravděpodobnost, že jejich názor převáží. To by znamenalo, že v selekci věcí, které jdou do velkého senátu, hraje zásadní roli meritorní hledisko, tedy jak si malý senát myslí, že velký senát o sporné otázce rozhodne. Jan Lasák vysvětluje úspěšnost senátů při iniciování odklonů tím, že malé senáty před předložením věci k velkému senátu u členů velkého senátu „sondují“ a návrh do velkého senátu předkládají, pouze mají-li za to, že se svým návrhem uspějí.²⁸⁰ Tři dotazovaní pracovníci soudu ovšem nic takového nepotvrdili; jeden soudce výslovně uvedl, že předložení věci s ostatními členy kolegia konzultuje, ale spíše s jednotlivci a kvůli jejich specializaci na předkládanou otázku, nikoliv kvůli předběžnému shánění hlasů ve velkém senátu. To při tělese o (tehdy) patnácti členech označil za nemožné.²⁸¹

Alternativním vysvětlením ovšem je, že dochází k opačnému vlivu, tedy, že názor malého senátu podstatně ovlivňuje, jak velký senát věc rozhodne. Toto vysvětlení by zase ukazovalo na to, že i v případech rozhodování velkého senátu fakticky rozhodují tříčlenné senáty. K této propojenosti názorů malých senátů s názorem velkého senátu se ještě vrátím v části věnované vzniku a podobě rozhodnutí velkého senátu.²⁸²

Poslední tři roky rovněž ukazují, že Nejvyšší soud v praxi skutečně velký senát užívá za účelem dialogu s nadřazenými soudy. Ze zkoumaných 28 rozhodnutí byly takovéto případy tři, pokaždé se jednalo o dialog s Ústavním soudem.²⁸³ Při pohledu i na jiné roky je zřejmé, že tento důvod aktivace velkého senátu je skutečně častý a že ne vždy se velký senát názoru nadřazeného soudu podřídí. Takto se velký senát vzepřel např. ve věci regresního nároku České kanceláře pojistitelů na náhradu částek, které kancelář plnila ze škodné události namísto pojišťovny, s níž měl mít vlastník vozidla uzavřenou pojistnou smlouvu. Otázkou bylo, zda tento regres je uplatnitelný vůči provozovateli vozidla, anebo zda je uplatnitelný vůči vlastníkovi, který vozidlo nepojistil. První variantu dlouhodobě zastával Nejvyšší soud.²⁸⁴ K druhé variantě se ovšem přiklonil svým nálezem Ústavní soud.²⁸⁵ Následně tříčlenný senát

²⁸⁰ LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 423.

²⁸¹ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

²⁸² Srov. podkapitulu 3.5.3.

²⁸³ Rozsudek VS OOK ze dne 14. 1. 2015, sp. zn. 31 Cdo 1778/2014, č. 44/2015 Sb. NS; rozsudek VS OOK ze dne 9. 3. 2016, sp. zn. 31 Cdo 353/2016 (obě rozhodnutí navazují na zásah ÚS); rozsudek VS OOK ze dne 14. 10. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3093/2013, č. 56/2016 Sb. NS (po zásahu SDEU). K navazování na ESLP (v jiných než zkoumaných letech) viz např. usnesení VS OOK ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1387/2009, č. 79/2012 Sb. NS. Soudce velkého senátu v rozhovoru uvedl, že relevantní v tomto ohledu pro velký senát je, zda názor Ústavního soudu vyslovil senát, nebo plenum. Senátní nálezy bývají rozporné a v takovém případě nemá Nejvyšší soud důvod nutně modifikovat svoji judikaturu. K posunu by byl důvod, až pokud Ústavní soud sjednotí svoji pozici rozhodnutím pléna. Rozhovor se soudcem Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

²⁸⁴ Viz např. rozsudek NS ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. 32 Cdo 2837/2007; rozsudek NS ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1778/2007.

²⁸⁵ Nález ÚS ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 561/12 (N 144/66 SbNU 191).

Nejvyššího soudu předložil věc do velkého senátu s deklarovaným úmyslem se od dosavadní judikatury Nejvyššího soudu odchýlit. Velký senát ovšem setrval na názoru Nejvyššího soudu s tím, že dle něj v mezidobí novela dala za pravdu výkladu, který Nejvyšší soud zastával v době před vydáním nálezu Ústavního soudu a se kterým se Ústavní soud neztotožnil.²⁸⁶ Podobně se Nejvyšší soud Ústavnímu soudu skrze velký senát vzepřel i v otázce odpovědnosti státu za škodu způsobenou průtahy v restitučním sporu²⁸⁷ nebo ve výše zmíněné otázce nabytí vlastnictví nemovitosti od nevlastníka.²⁸⁸ Účel tohoto užívání velkého senátu tak nebyl primárně sjednotit odchýlný názor na určitou právní otázku uvnitř Nejvyššího soudu, ale zareagovat na odchýlný názor nadřazeného soudu.

3.4.3 Co se do velkého senátu nedostává

Možná ještě zajímavější otázkou, než co se do velkého senátu dostane, je otázka, co se tam nedostane, ač by se to tam podle § 20 zák. o soudech a soudcích dostat mělo. Hlavní „úniky“ agendy velkého senátu lze rozdělit do tří kategorií.

První jsou skryté judikatorní změny. K tomu dojde, odchýlí-li se tříčlenný senát od předešlého právního názoru, aniž by to tušil anebo aniž by to přiznal. Samozřejmě kvantifikovat výskyt těchto situací nelze. Nicméně již pouze z toho, že více než třetina případů projednávaných během sledovaných tří let byly případy rozporné judikatury (nikoliv tedy odchýlení se od jednotné judikatury), je zřejmé, že takové situace nejsou nijak ojedinelé.²⁸⁹

²⁸⁶ Rozsudek VS OOK ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 31 Cdo 4134/2011, č. 18/2015 Sb. NS.

²⁸⁷ Rozsudek VS OOK ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011, č. 7/2013 Sb. NS, kterým neposlechl nálezu ÚS ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1391/09 (N 218/63 SbNU 505). Viz k tomu i následnou reakci ze strany Ústavního soudu v nálezu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. II. ÚS 2635/15 (N 97/81 SbNU 579): „Velký senát Nejvyššího soudu v odůvodnění předmětného rozhodnutí sice na shora citovaný nálezu Ústavního soudu poukázal, dospěl však – za použití v podstatě sofistikovaného odůvodnění zřejmě nespravedlnosti – k závěru opačnému (...). Názor vyjádřený v rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu přitom není nadřazen názoru vyjádřenému v senátním nálezu Ústavního soudu, resp. rozhodnutím velkého senátu Nejvyššího soudu není možno (již jen proto, že se jedná o rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu) překonat (při rozhodování následujících skutkově obdobných případů) názor vyjádřený v senátním nálezu Ústavního soudu (srov. nálezu ze dne 8. 6. 2015, sp. zn. IV. ÚS 402/15).“

²⁸⁸ Rozsudek VS OOK ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, č. 16/2015 Sb. NS. K literatuře mapující konflikt mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem srov. literaturu citovanou v pozn. č. 180.

²⁸⁹ Skryté změny popisuje i doktrína. Viz např. LASÁK, J. Judikatura v občanském a obchodním právu. In BOBEK, M., KÚHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 427, ukazující konflikt v otázkách pravosti podpisu na směnce a důkaznímu břemenu (usnesení NS ze dne 26. 12. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3478/2007, jdoucí proti rozsudku NS ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. 29 Odo 1102/2005), námitky promlčení (rozsudek NS ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 29 Odo 162/2003, č. 13/2005 Sb. NS jdoucí proti usnesení NS ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1305/2008); uznání neexistujícího dluhu (rozsudek NS ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 32 Odo 453/2004 jdoucí proti rozsudku NS ze dne 21. 2. 2005, sp. zn.

Ostatně sami dotazovaní soudci a asistenti Nejvyššího soudu přiznávají, že „občas něco ujede“.²⁹⁰ Zvýšené riziko vidí v situaci, kdy jde o rozhodnutí více senátů vydávaná ve stejný čas v oblastech přesahů mezi specializovanými senáty. Zároveň se ale podle nich ve většině případů nejedná o úmysl. Sami soudci totiž mají zájem na jednotné judikatuře. Jde tak spíše o přehlédnutí nebo nepromyšlené formulace.²⁹¹ Senátu popírajícímu dosavadní rozhodnutí soudu bez aktivace velkého senátu navíc hrozí, že si věci všimne evidenční senát a zařadí ji na projednávání kolegia právě za účelem veřejného pokárání chybujícího tříčlenného senátu.²⁹² Jeden z asistentů soudců ovšem zároveň uvedl, že jeho senát si sice nedovolí popřít bez aktivace velkého senátu jiný senát soudu, dovolí si to ale při odchylování se od vlastní senátní judikatury.²⁹³

Riziko skrytých judikatorních změn je dvojím způsobem zvýšeno principem specializace. Za prvé, specializované senáty mohou být zahleděny do své judikatury a neuvědomovat si, že rozhodují i o otázkách, ke kterým se mohl vyjádřit i jiný senát. Takto např. vznikl rozpor mezi senátem č. 20 (specializovaným na otázky výkonu rozhodnutí a exekucí) a senátem č. 29 (specializovaným na směnky a šeky). Spornou byla právní otázka týkající se okamžiku účinnosti vyplnění blankosměnky. V rozsudku z roku 2002 senát č. 29 vyšel z toho, že účinky přeměny blankosměnky ve směnku řádně vyplněnou nastávají *ex tunc*.²⁹⁴ Následně ovšem senát č. 20 vyjádřil přesně opačný názor – že závazek vzniká až dnem splatnosti směnky –,²⁹⁵ ze kterého sám následně v dalších věcech vycházel.²⁹⁶ I poté ovšem na směnky a šeky specializovaný senát č. 29 vycházel v řadě rozhodnutí ze svého předchozího

29 Odo 910/2003). Z poslední doby viz např. identifikovaný dlouhodobý rozpor ohledně otázky (ne) určitosti ujednání o smluvní pokutě pro případ porušení jakékoliv smluvené povinnosti, popsané v KRÁL, T. Smluvní pokuta pro případ porušení jakékoliv smluvené povinnosti. *Obchodněprávní revue*. 2018, roč. 10, č. 9, s. 247. Podobný dojem vzniká na základě početných nálezů Ústavního soudu, které rozhodnutí Nejvyššího soudu ruší pouze proto, že tříčlenný senát věc nepředložil do velkého senátu, ač pro tento postup byly splněny podmínky. Viz např. nález ÚS ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99); nález ÚS ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04 (N 171/35 SbNU 307); nález ÚS ze dne 17. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 255/11 (N 14/64 SbNU 143); nález ÚS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107); nález ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473); nález ÚS ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. IV. ÚS 738/09 (N 201/54 SbNU 497); nález ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455); nález ÚS ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. II. ÚS 3646/13 (N 2/84 SbNU 35).

²⁹⁰ Rozhovor se soudcem OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Rozhovor s asistentem soudce OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

²⁹¹ Rozhovor se soudcem OOK Nejvyššího soudu, členem evidenčního senátu. Brno, říjen 2018.

²⁹² Rozhovor se soudcem OOK Nejvyššího soudu, členem evidenčního senátu. Brno, říjen 2018. Jde tak o využití mechanismu primárně určenému ke schvalování rozhodnutí do sbírky k jinému účelu. Evidenční senát rozhodnutí na zasedání kolegia totiž nezařazuje za účelem jeho schválení do soudní sbírky, ale pouze z důvodu zviditelnění rozhodnutí uvnitř soudu.

²⁹³ Rozhovor s asistentem soudce OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Předkládání věcí velkému senátu pouze při odchylování se od judikatury jiného senátu je u některých zahraničních soudů přímo v zákoně. Příkladem je německý Spolkový nejvyšší soud. Viz § 132 odst. 2 GVG.

²⁹⁴ Rozsudek NS ze dne 21. 3. 2003, sp. zn. 29 Odo 483/2002.

²⁹⁵ Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. 20 Cdo 2031/2009.

²⁹⁶ Rozsudek NS ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 20 Cdo 2690/2012.

názoru z roku 2002, aniž by opačný názor senátu č. 20 jakkoliv reflektoval.²⁹⁷ Každý ze senátů si tak v rámci své specializace vykládal stejnou právní otázku jinak. Teprve když tato otázka vyvstala v kontextu specializace jiného senátu (č. 30, specializujícího se na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci), tento senát dlouhodobý judikatorní rozpor identifikoval a právní problém do velkého senátu předložil.²⁹⁸

Druhý efekt specializace spočívá v oslabení kontroly plnění povinnosti věci do velkého senátu předkládat. Jak si v jednom z rozhodnutí povzdechl samotný velký senát, Nejvyšší soud se role sjednocování judikatury zhošťuje „žel zhusta postupy, kdy se rozhodnutí jednotlivých senátů Nejvyššího soudu, a někdy dokonce jednotlivých procesních senátů téhož soudního oddělení, vzájemně odlišují (čímž zde nejsou míněny případy postupného vývoje judikatury cestou jejího kreativního rozvoje na shodném základu původního právního názoru)“.²⁹⁹ Jestliže se exkluzivně specializovaný senát rozhodne určitou otázkou do velkého senátu v rozporu se zněním § 20 zákona o soudech a soudcích nepředložit, není jiného senátu, který by byl schopen tuto otázku na půdu velkého senátu dostat. Rozhodnutí specializovaného senátu tak sice může být na zasedání kolegia „rituálně popraveno“ (viz výše), následně ale na toto rozhodnutí bude s nejvyšší pravděpodobností navazovat tentýž senát, který otázku může opět do velkého senátu nepředložit. V důsledku není disciplína předkládání specializovaných senátů pod kontrolou ostatních senátů. Jeden z asistentů praxi shrnul slovy: „čím užší specializace, tím spíše se nepředkládá“.³⁰⁰

Výše uvedené ilustrují dvě krátce po sobě vydaná rozhodnutí soudního oddělení č. 20 specializujícího se na exekuce. V usnesení NS 20 Cdo 449/2018 senát řešil právní otázku, zda obecné soudy při rozhodování o zastavení exekuce mohou vycházet pouze ze zprávy exekutora o zjišťování majetku povinného, či zda musejí provést další, na zprávě exekutora nezávislé dokazování. Senát se přiklonil k druhé variantě stanovující soudu povinnost podmínky zastavení exekuce prověřit. Jen o dva týdny později senát téhož soudního oddělení, ze dvou třetin ve stejném složení, rozhodl naopak a bez aktivace velkého senátu vyslovil, že nižší soud nepochybil, vycházel-li pouze ze zprávy exekutora.³⁰¹ Provedeného odklonu si patrně na Nejvyšším soudu kromě specializovaného oddělení nikdo nevšiml. Jedinou kontrolou tak v těchto případech může být až Ústavní soud. Byť kontrola Ústavním soudem není a ani nemůže být dokonalá,³⁰²

²⁹⁷ Rozsudek NS ze dne 21. 11. 2005, sp. zn. 29 Odo 1261/2004; rozsudek NS ze dne 21. 8. 2007, sp. zn. 29 Odo 721/2006; usnesení NS ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 324/2011 a usnesení NS ze dne 23. 3. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1249/2011.

²⁹⁸ Viz rozsudek VS OOK ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 31 Cdo 4087/2013, č. 103/2016 Sb. NS.

²⁹⁹ Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS.

³⁰⁰ Rozhovor s asistentem soudce OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³⁰¹ Usnesení NS ze dne 11. 4. 2018, č. j. 20 Cdo 954/2018-119. Druhé rozhodnutí nakonec Ústavní soud právě z důvodu nepředložení věci do velkého senátu zrušil. Viz náleze ze dne 5. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 2156/18.

³⁰² Soudce druhého Ústavního soudu v rozhovoru k dohlížení na dodržování povinnosti aktivace velkého senátu řekl, že „soudce Ústavního je daleko, spousta odchýlení bez velkého senátu si nevšimne.“

v popisovaném případě zafungovala a Ústavní soud druhé rozhodnutí právě z důvodu nepředložení věci do velkého senátu zrušil.³⁰³

V souvislosti se skrytými judikatorními odklony mají nezanedbatelnou roli účastníci řízení a instančně nižší soudy. Častým jevem totiž je, že na judikát, který malý senát navrhuje skrze velký senát „odklidit“, odkázal právě instančně nižší soud v přezkoumávaném rozhodnutí anebo účastník řízení v dovolání. Role těchto aktérů je zřejmá např. z vývoje judikatury ohledně otázky náhrady újmy vzniklé tím, že poškozený přišel o možnost nastoupit do výhodnějšího zaměstnání pro dočasnou pracovní neschopnost zaviněnou škůdcem, aniž by po skončení pracovní neschopnosti byla snížena jeho pracovní způsobilost. Soud poprvé rozhodl tuto otázku v roce 2000, a to tak, že se náhrada v takové situaci neposkytuje.³⁰⁴ V rozsudku z roku 2001 naopak jiný senát v takové situaci náhradu poskytl.³⁰⁵ Následovala řada rozhodnutí obou senátů navracející se k původnímu názoru, že se náhrada neposkytuje.³⁰⁶ Až v roce 2016 účastník řízení v dovolání upozornil na odlišné rozhodnutí z roku 2001, díky čemuž senát tuto právní otázku předložil velkému senátu.³⁰⁷ Tento a podobné příběhy³⁰⁸ ukazují, že pokud rozporné rozhodnutí nezmíní účastník nebo nižší soud, šance na předložení se snižují.

Zároveň ale samotné upozornění na rozpor nemusí vždy znamenat, že skutečně velký senát aktivován bude. Část senátů – a to potvrdily i některé rozhovory s personálem soudu³⁰⁹ – věci nepředkládá, pokud se podle nich již dříve rozporná rozhodovací praxe tříčlenných senátů sama od sebe ustálila. Například v jednom

Všimne si jen když o rozporném rozhodnutí náhodou ví, nebo když na to účastník upozorní“. Rozhovor se soudcem Ústavního soudu. Brno, červen 2019.

³⁰³ Viz nález ÚS ze dne 5. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 2156/18.

³⁰⁴ Rozsudek NS ze dne 1. 12. 2000, sp. zn. 21 Cdo 2805/99.

³⁰⁵ Rozsudek NS ze dne 29. 5. 2001, sp. zn. 25 Cdo 1147/2000.

³⁰⁶ Usnesení NS ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2883/2004; rozsudek NS ze dne 5. 1. 2010, sp. zn. 21 Cdo 4932/2008; rozsudek NS ze dne 5. 10. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3558/2010; rozsudek NS ze dne 29. 11. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2703/2009; popřípadě rozsudek NS ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1185/2002, č. 64/2003 Sb. NS. Rozhodnutí citované v předchozí poznámce pod čarou není v žádném z těchto rozhodnutí zmíněno, Nejvyšším soudem ani v rekapitulaci napadeného rozhodnutí a podání účastníků řízení.

³⁰⁷ Rozsudek VS OOK ze dne 11. 5. 2016, sp. zn. 31 Cdo 1278/2015, č. 87/2017 Sb. NS. V rekapitulaci tohoto příběhu vycházím z toho, že skutečnost, že účastník řízení nebo soud nižší instance poukázali na rozpornou judikaturu týkající se centrální otázky ve věci, by Nejvyšší soud zahrnul do narativní části odůvodnění.

³⁰⁸ Podobné se stalo např. v rozsudcích VS OOK ze dne 14. 6. 2017, sp. zn. 31 Cdo 874/2015, č. 131/2018 Sb. NS a ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS, ve kterých malé senáty rozhodovaly určitou právní otázku opakovaně odchylně až do doby, než je na odchylný právní názor jiného senátu upozornil účastník řízení, nebo v rozsudku NS ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 31 Cdo 4087/2013, č. 103/2016 Sb. NS, ve kterém na opačném názoru založil dovoláním napadené rozhodnutí odvolací soud.

³⁰⁹ V rozhovorech zazněl názor, že „jestliže jedno rozhodnutí vybočuje z ustálené praxe, dá se to ještě vyargumentovat“. Rozhovor s asistentem soudce Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018. Naopak v jiném rozhovoru soudce Nejvyššího soudu toto výslovně odmítl. Povinnost odchylovat se skrze velký senát vnímá jako pravidlo vztahující se i na odchylení se od jednoho z praxe vyčínajících rozhodnutí. Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

z nedávných rozsudků 23. senát Nejvyššího soudu uvedl, že „[j]udikatura Nejvyššího soudu se tedy na předestřené právní otázce platnosti a určitosti smluvní pokuty ve vztahu k přesné specifikaci zajišťované povinnosti ustálila [bez aktivace velkého senátu – pozn. autora], a nelze proto přisvědčit dovolatelce, že je dovolacím soudem tato otázka rozhodována rozdílně“.³¹⁰

Problém skrytého nepředkládání věcí do velkého senátu má i důležitý psychologický aspekt. Dva soudci velkého senátu nezávisle na sobě vypověděli, že problémem velkého senátu je, že někteří soudci „nechtějí jít s kůží na trh“, což je vede k tomu, co jeden z nich nazval tendencí „zametat věci pod koberec a řešit to ve skleniku“.³¹¹ Aktivovat velký senát totiž znamená buď otevřeně přiznat vlastní chybu, anebo jít do přímého střetu s jiným senátem soudu. V obou případech si soudce musí umět postup písemně a následně případně i ústně před větším množstvím ostatních soudců kolegia obhájit. A to je těžké a riskantní. Právě touto bojácností některých soudců soudci vysvětlují nízký počet předložených věcí velkému senátu.³¹²

Druhou kategorií z toho, co se do velkého senátu nedostává, je část procesních otázek. Opět těžko hodnotit, kolik procesních rozporů se do velkého senátu nedostane, ač by se tam dostat měly. Tříčlenné senáty totiž v praxi neodůvodňují, proč mají za to, že odchylně řešená procesní otázka má či nemá zásadní význam; v lepším případě pouze poukáží na výjimku z předložení v § 20 odst. 2 zák. o soudech a soudcích. Uvedené přitom může působit až kontraproduktivně, vzhledem k celkové roli Nejvyššího soudu. V jednom rozhodnutí např. tříčlenný senát narazil na rozpor v rozhodování soudu ohledně nákladů řízení po nález, kterým Ústavní soud zrušil vyhlášku stanovující paušální sazby výše odměny za zastupování před soudem.³¹³ Tříčlenný senát jako důvod přípustnosti dovolání shledal právě to, že je otázka rozhodována dovolacím soudem rozdílně.³¹⁴ Na obě odlišná rozhodnutí odkázal. Následně však stroze uvedl, že „s ohledem na ustanovení § 20 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, nebyla věc předkládána velkému senátu kolegia“,³¹⁵ aniž by jakkoliv rozebral, zda otázka má či nemá zásadní právní význam. U tohoto příkladu se nelze ubránit dojmu, že připuštění dovolání za účelem vyjasnění rozporné judikatury soudu není s postupem vyhýbajícím se sjednocení judikatury velkým senátem systémově zcela racionální.³¹⁶

³¹⁰ Rozsudek NS ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 23 Cdo 3196/2016. Ke zmapování tohoto rozporu viz KRÁL, T. Smluvní pokuta pro případ porušení jakékoliv smluvené povinnosti. *Obchodněprávní revue*. 2018, roč. 10, č. 9.

³¹¹ Informace ze dvou nezávisle na sobě činěných rozhovorů se členy velkého senátu. Rozhovory v Praze a Brně, Říjen 2019.

³¹² Oba soudci jako související problém uvedli, že někteří soudci, i přestože rozhodují zajímavé a právo-
votvorné případy, ze svých rozhodnutí téměř nikdy nevytvářejí právní věty a nenavrhují rozhodnutí
k publikaci ve sbírce soudu. Tímto se vyhnou možné kritice ze strany kolegia.

³¹³ Nález ÚS ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.).

³¹⁴ Viz důvod obsažený v § 237 o. s. ř.

³¹⁵ Usnesení NS ze dne 8. 2. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3210/2016.

³¹⁶ K nesystematičnosti výjimky z kompetence velkého senátu v procesních věcech srov. také podkapitulu 3.7.4.

Poslední kategorie úniků z velkého senátu je oproti předešlým dvěma kategoriím o úroveň abstrakce výše. Nesouvisí totiž s dodržováním povinnosti věci do velkého senátu předkládat, ale s odlišným výkladem této povinnosti. Jak ukázáno výše, jednotlivé senáty si vykládají více otázek ohledně kompetence velkého senátu jinak: Některé senáty věci po zásahu nadřazeného soudu do velkého senátu předkládají, jiné ne; některé aplikují pravidla o excesu, jiné ne; některé předkládají odchýlení i od nemeritorních usnesení, jiné ne. V takovéto situaci velkému senátu uniká (anebo naopak přebývá) část agendy spadající do této nevyjasněné zóny. Tuto nevyjasněnost přitom lze klást za vinu třem faktorům. Prvním je specializace. Osobité pojetí kompetence velkého senátu některým z tříčlenných senátů totiž nemohou ve většině právních otázek ostatní senáty korigovat tím, že by takové věci velkému senátu samy předložily. Druhým faktorem je skutečnost, že rozhodnutí velkého senátu neobsahují explicitní pasáže o existenci splnění podmínek § 20 zák. o soudech a soudcích. Na soudu tak chybí jednotný výklad těchto podmínek. Třetím faktorem je způsob vzniku rozhodnutí velkého senátu, který – jak ukáže následující podkapitola – je značně propojený s předkládajícím tříčlenným senátem. Odlišná senátní pojetí kompetence velkého senátu se tak přenáší i do rozhodování velkého senátu.³¹⁷

3.5 Rozhodnutí velkého senátu

Nejzvláštnějším na rozhodnutích velkého senátu je to, že na nich nic zvláštního není. Rozhodnutí se téměř ve všem podobají běžným rozhodnutím tříčlenných senátů. To platí o procesu jejich vzniku, jejich podobě i jejich následnému procesu publikace. Vše rozeberu postupně.

3.5.1 Vznik

Podle jednacího řádu soudu má být soudcem zpravodajem rozhodnutí velkého senátu ten jeho člen, který je zároveň členem senátu, jenž věc velkému senátu postoupil.³¹⁸ V praxi je to ale trochu jinak. Koncept rozhodnutí velkého senátu totiž připravuje původní zákonný soudce zpravodaj, kterému věc náležela v tříčlenném senátu. Člen soudního oddělení zasedající ve velkém senátu následně tohoto autora konceptu ve velkém senátu „reprezentuje“, není-li původním soudcem zpravodajem

³¹⁷ Praxe trestního kolegia se v tomto ohledu podstatně liší. Velký senát v rozhodnutích zvláště uvádí pasáže výslovně řešící kompetenci velkého senátu. Velký senát sám judikuje k pojetí své kompetence, čímž toto pojetí mezi senáty kolegia sjednocuje. Viz např. usnesení velkého senátu trestního kolegia NS ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. 15 Tdo 44/2004, ve kterém velký senát řeší otázku, zda mu lze předložit k řešení určitou právní otázku v situaci, kdy se již senát Nejvyššího soudu k této právní otázce v předchozím rozhodnutí v témže řízení vyjádřil, věc vrátil nižšímu soudu k dalšímu řízení, a věc se nyní na Nejvyšší soud znovu vrátila.

³¹⁸ Srov. čl. 6 odst. 1 věta první Jednacího řádu NS.

sám.³¹⁹ Autor konceptu rozhodnutí velkého senátu tak ve většině případů členem velkého senátu není.

Dle mého názoru může mít popsaná praxe vliv na činnost velkých senátů ve třech ohledech. Za prvé, zvyšuje to pravděpodobnost, že velký senát bude v řešení předložené právní otázky následovat návrh předkládajícího senátu.³²⁰ Klíčové první uchopení kauzy a návrh jejího řešení ve velkém senátu totiž s názorem předkládajícího senátu splývá v jedno a totéž. Za druhé, věcná argumentace velkého senátu se s argumentací předkládajícího senátu často shoduje. Jelikož občanskoprávní a obchodní kolegium dosud nepublikuje argumentaci, se kterou malé senáty věc do velkého senátu předložily, uvedené lze ilustrovat na praxi trestního kolegia. Porovnáme-li některá odůvodnění rozhodnutí velkého senátu trestního kolegia s odůvodněním předkládacích usnesení malých senátů v téže věci, lze pozorovat jejich podobnost, místy až identitu.³²¹ Třetí důsledek se týká stylu. Pokud velký senát do konceptu zásadně nezasáhne, styl odůvodnění rozhodnutí velkého senátu není autonomní, ale reflektuje rozličné styly tříčlenných senátů.

Koncept rozhodnutí velkého senátu je ovšem stále nutné brát pouze jako výchozí bod diskuze ve velkém senátu. Ještě před jeho projednáním je koncept rozeslán všem členům kolegia. Nejen členové velkého senátu, ale všichni soudci kolegia jsou tak o projednávané věci ve velkém senátu informováni a jsou obeznámeni s jeho navrhovaným řešením, ke kterému mohou vznést připomínky. Tuto možnost v praxi někteří soudci nezasedající ve velkém senátu i využívají.³²² Velký senát následně i takovéto připomínky při projednávání vezme v potaz.³²³ Rozhodování velkého senátu tak není dovnitř soudu uzavřeným procesem – všichni soudci kolegia mají možnost sledovat, co a kdy velký senát projednává a jak vypadá navrhovaný koncept rozhodnutí.

Následně se velký senát, pravidelně každou druhou středu v měsíci odpoledne nad koncepty schází.³²⁴ Jeden z členů velkého senátu uvedl, že debata nad koncepty

³¹⁹ Tříčlenný senát do velkého senátu postupuje dva dokumenty: předkládací zprávu a koncept rozhodnutí velkého senátu. Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu, členem velkého senátu. Brno, říjen 2018. Rozhovor s asistentem soudce nezasedajícím ve velkém senátu. Brno, říjen 2018.

³²⁰ Toto praxe potvrzuje. Srov. podkapitulu 3.5.3.

³²¹ Srov. např. usnesení velkého senátu trestního kolegia ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 15 Tdo 190/2014, č. 48/2014 Sb. NS, doslova přebírající v odůvodnění sporné právní otázky argumentaci z předkládacího usnesení NS ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 5 Tdo 515/2013; usnesení velkého senátu trestního kolegia NS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 15 Tdo 887/2014, č. 17/2015 Sb. NS, ve vztahu k předkládacímu usnesení NS ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. 6 Tdo 633/2014. Ke kritice této praxe viz KADLEC, O. Rozdíly při řešení rozdílu: Rozhodování velkých senátů českých nejvyšších soudů. In MACKOVÁ, A., JELÍNEK, J., BOHUSLAV, L., TRYZNA, J. (eds.) *Aktuální otázky civilního a trestního řízení se zaměřením na rekodifikaci občanského soudního řádu a trestního řádu ve světle principů demokratického a právního státu*. Praha: Spolek českých právníků Všehrad, 2016.

³²² Koncept je ale skutečně vše, co soudci – a to i členové velkého senátu – dostávají. Soudní spis nekonluje, ale je uložen u předsedy kolegia; členové velkého senátu do něj mohou v případě potřeby přijít nahlédnout.

³²³ Rozhovor se členem velkého senátu Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019.

³²⁴ Rozhovor s Katarinou Šipulovou, pracovnící dokumentace a analytiky Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

někdy bývá i „dost bouřlivá“.³²⁵ Specializace hraje opět roli, neboť „specialista musí před nespécialistami obhájit navrhované řešení“.³²⁶ Těžší to má podle jednoho ze soudců samozřejmě u otázek, které se týkají rozhodování napříč jednotlivými soudními odděleními.³²⁷ V souvislosti s tím ovšem dva soudci velkého senátu nezávisle na sobě připustili, že v tolika lidech je někdy obtížné hledat shodu, a odůvodnění je tak výsledkem kompromisu.³²⁸ Vysoké množství členů nutí senát podle vyjádření jiného jeho člena uchýlit se k formálním procedurám, jako je hlasování podle věku. Jestliže se do vypracovaného konceptu má nějak zasáhnout, stává se, že se členové velkého senátu obrátí na autora konceptu (ve velkém senátu ne nutně přítomného) s dotazem, zda s úpravou souhlasí.³²⁹ Pokud ovšem koncept předkládajícího senátu nezíská ve velkém senátu dostatečnou podporu, může předseda velkého senátu věci určit jiného soudce zpravodaje.³³⁰

Do vzniku rozhodnutí velkého senátu naopak zpravidla nezasahují účastníci řízení. O předložení věci se jim sice posílá vyrozumění spočívající v informaci o novém složení senátu; o podstatě sporu ani o názoru předkládajícího senátu však informování nejsou.³³¹ Tuto praxi se nedávno pokusil kancelářský a spisový řád Nejvyššího soudu změnit.³³² Jak ovšem uvedeno výše,³³³ tento pokus se nejspíše v praxi občanskoprávního a obchodního kolegia neujal. Soudce velkého senátu k tomu dodal, že by k argumentaci účastníků nad rámec jejich původního podání ani nebylo možné přihlídnout, neboť dovolací námítky jsou omezené lhůtou;³³⁴ jiný soudce zase má za to, že princip kontradiktornosti, ze kterého plyne nutnost dát účastníkům řízení možnost se vyjádřit, se vztahuje pouze ke skutkovým otázkám, nikoliv právním.³³⁵

3.5.2 Podoba

Rozhodnutí velkého senátu jsou až na jednu drobnost totožná s rozhodnutími tříčlenných senátů. Stejně jako všechna ostatní rozhodnutí soudu, rozhodnutí velkého

³²⁵ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³²⁶ Rozhovor se členem VS Nejvyššího soudu. Brno, červen 2019.

³²⁷ Tamtéž.

³²⁸ Patnáctičlenný senát (počet členů VS v době rozhovoru) označuje za „poloviční kolegium“ a přiznává, že menší těleso by bylo akceschopnější. Zároveň ale dodává, že neví, jak by se takové těleso mělo skládat (některé senáty by totiž nutně neměly ve velkém senátu zastoupení). Rozhovor se členem VS Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³²⁹ Rozhovor s asistentem soudce Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³³⁰ Článek 6 odst. 1 věta druhá Jednacího řádu NS. V praxi to bývá názorový vůdce většiny nesouhlasící s předloženým konceptem.

³³¹ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³³² Viz § 178 kancelářského a spisového řádu Nejvyššího soudu, sp. zn. S 20/2018, účinný od 1. 2. 2019. K jeho znění srov. výše, s. 47.

³³³ Srov. podkapitulu 3.3.2.

³³⁴ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³³⁵ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019. Ke kritice uzavřenosti procesu před velkým senátem viz podkapitulu 6.3.

senátu mají hlavičku identifikující věc, výrok, kterým soud rozhoduje v dané věci (typicky zamítnutí/odmítnutí dovolání či zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení nižšímu soudu k dalšímu řízení), odůvodnění a poučení. Odůvodnění se dále člení na část rekapitulující procesní historii a podání stran a část, ve které soud sám vysvětluje, proč rozhodl tak, jak rozhodl.

Pomineme-li zvláštní spisovou značku a více soudců v záhlaví, jediné specifikum velkosenátních rozhodnutí spočívá v zahrnutí pasáže identifikující důvod předložení věci do velkého senátu. Typicky jde o odstavec informující, že předkládající tříčlenný senát zjistil, že ohledně určité otázky by se svým rozhodnutím odchýlil od dosavadní judikatury soudu (zde často následuje uvedení spisových značek konkrétních rozhodnutí), a proto věc předložil k rozhodnutí do velkého senátu.³³⁶

Rozhodnutí velkého senátu se zásadně neliší ani argumentačně. Jeden ze soudců na otázku, zda při psaní konceptů putujících do velkého senátu argumentuje oproti ostatním konceptům jinak, odpověděl, že, právě až na pasáž identifikující rozpor, v obou případech argumentuje stejně. Podle soudce by velký senát měl potlačit „tendence do epičnosti“, tedy snahu o formulování širokých závěrů. Jeho rozhodnutí „nemají být kuchařky“. ³³⁷ V této souvislosti soudce upozornil na rozhodnutí, ve kterém velký senát řešil konkurenci nároku poškozené společnosti na náhradu škody od jednatel a bezdůvodného obohacení od třetí osoby v případě, že jednatel umožnil svým jednáním, aby třetí osoba společnost vytunelovala. ³³⁸ Velký senát judikaturu sjednotil tak, že se společnost může dožadovat nároku kteroukoliv z těchto cest. Nad rámec tohoto závěru se ovšem vyjádřil i k otázce následného vzájemného vypořádání vztahů mezi jednatel a obohacenou třetí osobou. Právě díky tomuto nad rámec kauzy vyslovenému závěru kolegium rozhodnutí zkritizovalo a zamítlo návrh na jeho publikaci. ³³⁹ Jiný soudce tento problém zobecnil: specializované malé senáty si hlídají, aby velký senát nevybočoval ze skutkových okolností kauz, které projednává. Jelikož právní materie vykládaná občanskoprávním a obchodním kolegiem je široká a roztržitá, velký senát může jen obtížně dopad jím obecně vyslovených závěrů domýšlet. Proto, jestliže velký senát z těchto okolností vybočí a dotkne se rozhodnutím více právních otázek, než bylo nutné, specializované senáty následně rozhodnutí v těchto oblastech přesahu nepovažují za závazné a jeho dopad omezují. Velký senát se tak již předem úmyslně snaží pohybovat úzce v mantinelech konkrétní věci. ³⁴⁰

Obdobně jako malé senáty, velký senát vždy posuzuje věc celou, tedy nejen spornou právní otázku, která zakládá jeho kompetenci, ale i všechny ostatní dovoláním

³³⁶ Takto typicky např. v usnesení VS OOK ze dne 8. 4. 2015, sen. zn. 31 NSCR 9/2015, č. 78/2015 Sb. NS. Jak výše upozorňuje pozn. č. 317, praxe trestního kolegia je v tomto odlišná.

³³⁷ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³³⁸ Rozsudek VS OOK ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 31 Cdo 2307/2013.

³³⁹ Srov. také VOJTEK, P. Přehled rozhodnutí NS neschválených v roce 2016 do Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 2, s. 38, komentující nepublikaci tohoto rozhodnutí.

³⁴⁰ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Praha, červen 2019.

uplatněné námitky.³⁴¹ To ostatně odpovídá dikci zákona o soudech a soudcích, dle které se velkému senátu k rozhodnutí postupuje „věc“, nikoliv pouze sporná právní otázka.³⁴² Důsledkem takového rozsahu posouzení předložené věci je, že velký senát se vyjadřuje i k otázkám dosud soudem neřešeným, anebo řešeným soudem jednotně.³⁴³ Toto vynikne např. v situaci, kdy má malý senát posoudit dovolání nadnášející více komplexních meritorních otázek, avšak již při hodnocení splnění procesních podmínek projednatelnosti návrhu v judikatuře soudu identifikuje rozpor.³⁴⁴ Větší část rozhodnutí velkého senátu v takových případech představuje řešení nesporných právních otázek.

Tato praxe Nejvyššího soudu se zdá být na první pohled v napětí s účelem rozhodování velkého senátu, jak ho plénum Nejvyššího soudu deklarovalo ve stanovisku k § 20 zák. o soudech a soudcích. Podle pléna velké senáty „mají rozhodovat pouze v případech, jestliže skutečně hrozí nejednotnost v rozhodovací činnosti tříčlenných senátů Nejvyššího soudu, které je třeba předejít rozhodnutím senátu obsazeného dostatečně reprezentativně a zahrnujícího větší počet soudců příslušného kolegia Nejvyššího soudu“.³⁴⁵ V souladu s touto filozofií by bylo rozhodovat pouze právní otázky, ohledně kterých již soud je nejednotný, popřípadě u kterých nejednota reálně hrozí, a nikoliv všechny ve věci nastolené právní otázky.

Ostatně sám soudce zasedající ve velkém senátu uvedl, že často se ve velkém senátu diskutuje i o jiných než předložených právních otázkách – třeba o existenci procesních podmínek nebo o výroku o nákladech řízení. Sám ovšem toto označuje za „slabinu“ velkosenátního rozhodování, protože je tím pádem nutné ve velkém senátu nalézt shodu na všech relevantních otázkách ve věci. Tím může utrpět anebo vůbec nevzniknout řešení předložené právní otázky.³⁴⁶

³⁴¹ Podobně postupuje i VS trestního kolegia, srov. např. usnesení VS trestního kolegia NS ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 15 Tdo 885/2013, č. 2/2015 Sb. NS. Sám soud si je ale vědom možnosti opačného postupu. Ve Výroční zprávě o činnosti Nejvyššího soudu v letech 2014–2015 na s. 11 uvádí: „Velký senát kolegia rozhoduje vždy v meritu věci, tj. o podaném mimořádném opravném prostředku (...) Je otázkou, zda by uvedená praxe měla zůstat zachována. Alternativou k ní je totiž názor, že by velký senát kolegia měl rozhodnout pouze o řešení aktuálně předložené právní otázky a následně by v souladu s tím v meritu rozhodl příslušný tříčlenný senát (...)“.

³⁴² Viz § 20 zák. o soudech a soudcích. Jednací řád NS tuto praxi nijak dále nespécifikuje. Srov. § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS, dle kterého rozšířený senát rozhoduje pouze spornou právní otázkou, lze-li ji oddělit.

³⁴³ K hodnocení této praxe srov. KADLEC, O. Rozdíly při řešení rozdílu: Rozhodování velkých senátů českých nejvyšších soudů. In MACKOVÁ, A., JELÍNEK, J., BOHUSLAV, L., TRYZNA, J. (eds.) *Aktuální otázky civilního a trestního řízení se zaměřením na rekodifikaci občanského soudního řádu a trestního řádu ve světle principů demokratického a právního státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 2016.

³⁴⁴ Viz např. usnesení VS trestního kolegia NS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011, č. 15/2012 Sb. NS, posuzující (nejen) otázku přípustnosti dovolání podaného náměstkem nejvyššího státního zástupce.

³⁴⁵ Stanovisko pléna NS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS.

³⁴⁶ Rozhovor se členem VS OOK Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

K rozhodnutím velkého senátu jeho členové odlišná stanoviska zaujímat nemohou. Svůj nesouhlas mohou vyjádřit pouze veřejnosti skrytým hlasováním anebo až pak následně v odlišném stanovisku k publikaci rozhodnutí, je-li rozhodnutí velkého senátu schválené do Sbírký NS.³⁴⁷

3.5.3 Vztah k názoru malých senátů

Již výše jsem zmínil, že v praxi názor velkého senátu na řešení předložené právní otázky často koresponduje s názorem předkládajícího malého senátu. Z 28 věcí velký senát za poslední tři roky s malým senátem přímo nesouhlasil jednou věcně a dvakrát ohledně existence podmínek jeho aktivace.

Jedno z možných vysvětlení vysoké míry shody je, že názor malého senátu podstatně ovlivňuje, jak velký senát věc rozhodne.³⁴⁸ Tomuto vysvětlení by napovídal výše popsáný proces vzniku rozhodnutí velkého senátu, díky kterému navrhované řešení tříčlenným senátem tvoří východisko pro diskuzi ve velkém senátu. Druhý důvod fakticky podporující tuto tezi vyplývá ze specializace. Je přirozené, že většina soudců velkého senátu, která, na rozdíl od předkládajícího malého senátu, předložený typ sporu běžně nerozhoduje, se k odbornému názoru předkládajícího malého senátu spíše přikloní, než aby s ním polemizovala. K efektu specializace předkládajících senátů na rozhodování nespécializovaného velkého senátu se ještě vrátím na závěr této kapitoly.³⁴⁹

3.5.4 Co se děje po rozhodnutí

Rozhodnutí velkého senátu mají běžný režim i ohledně toho, jak je s nimi následně nakládáno. Podobně jako u rozhodnutí malých senátů, soudci odlišná stanoviska k rozhodnutím velkého senátu jako takovým uplatňovat nemohou. Svůj nesouhlas s rozhodnutím velkého senátu mohou navenek ventilovat pouze při procesu jejich publikace. Podle jedacího řádu soudu platí, že v případě, že kterýkoliv soudce kolegia nesouhlasí s publikací rozhodnutí, má tento soudce nárok na to, aby odůvodnění jeho odlišného stanoviska bylo společně s rozhodnutím ve sbírce publikováno.³⁵⁰ Pro rozhodnutí velkého senátu z tohoto plynou dva zásadní momenty.

³⁴⁷ Viz čl. 38 odst. 5, čl. 44 odst. 3 Jedacího řádu NS. K odlišným stanoviskům k publikaci srov. podkapitulu 3.5.4.

³⁴⁸ K publikaci rozhodnutí velkých senátů srov. podkapitulu 3.5.4.

³⁴⁹ Srov. podkapitulu 3.8.

³⁵⁰ Viz čl. 38 odst. 5 a čl. 44 odst. 3 Jedacího řádu NS. Odlišná stanoviska jsou ale těžko přístupná. Na stránkách soudu zveřejněna nejsou. Dokonce u rozhodnutí, kterých se týkají, o nich chybí i jakákoliv zmínka. Dostupné jsou tak pouze buď v placené Sbírci NS, anebo v komerčních systémech judikatury, které většinou (ale ne nutně) materiály ze sbírky přejímají i s odlišnými stanovisky.

Za prvé, rozhodnutí velkého senátu se do sbírky nedostávají automaticky, ale je k tomu, stejně jako u ostatních rozhodnutí soudu, potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech členů příslušného kolegia.³⁵¹ Za poslední tři roky (2015–2017) velký senát vydal 24 rozhodnutí meritorně řešících předloženou právní otázku, z toho tři rozhodnutí kolegium do sbírky neschválilo.³⁵² Ačkoliv neschválení rozhodnutí kolegiem zdaleka neznamená, že právní názor soud následně modifikuje,³⁵³ dochází na soudu k zajímavé interakci mezi velkým senátem a kolegiem. Kolegium může zamítnutím návrhu na publikaci rozhodnutí velkého senátu naznačit, že s ním nesouhlasí.³⁵⁴

Za druhé, s publikovaným rozhodnutím velkého senátu může kterýkoliv soudce kolegia, tedy i ten, který není členem velkého senátu, veřejně a z pozice své soudní funkce vyjádřit nesouhlas. Děje se tak připojením odlišného stanoviska, o jehož publikaci společně s publikovaným rozhodnutím ve Sbírce NS nesouhlasící soudce může požádat.³⁵⁵ Ačkoliv tuto možnost soudci občanskoprávního kolegia poslední dobou nevyužívají – za poslední tři roky se tak nestalo ani v jediném případě –, v předchozích letech se tomu tak dělo poměrně často.³⁵⁶

³⁵¹ Článek 15 odst. 7 Jednacího řádu NS. K procesu publikace viz KRÁLÍK, L. Připomínkové řízení a sbírky judikatury. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 23–24.

³⁵² Rozhodnutí VS OOK ze dne 9. 3. 2016, sp. zn. 31 Cdo 353/2016, rozhodnutí VS OOK ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 31 Cdo 2307/2013, rozhodnutí VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 1704/2016.

³⁵³ Velký senát ani v jednom z případů nepublikace zatím svůj postoj nezměnil. Obdobně je tomu i s nepublikací rozhodnutí malých senátů – jsou případy, kdy kolegium s řešením specializovaným tříčlenným senátem nesouhlasilo, senát ovšem právní otázku řeší stejně i nadále. Viz např. neschválené usnesení NS ze dne 26. 12. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3478/2007, které přesto stejný senát následoval v usnesení NS ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 29 Cdo 1623/2009. Na tomto příkladu prezentuje nemožnost kolegia změnit právní názor (specializovaného) senátu LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 432–433.

³⁵⁴ Vždy je ovšem nutné znát kontext, proč rozhodnutí kolegium nepublikovalo. Nemusí to být vždy nesouhlas kolegia s řešením, ale může to být např. obsoletnost vykládané právní úpravy. K pestrosti důvodů vedoucích k (ne)publikaci rozhodnutí ve sbírce viz KRÁLÍK, M. *Meze praktického dosahu judikatury aneb několik poznámek k „judikatuře Nejvyššího soudu trochu jinak“*. *Soudní rozhledy*. 2005, roč. 11, č. 4. Zajímavá v tomto ohledu je pravidelná časopisecká rubrika jednoho ze soudců Nejvyššího soudu, ve které soudce osvětluje, proč publikaci jednotlivých rozhodnutí ve sbírce kolegium neschválilo. Například k prvním dvěma citovaným rozhodnutím velkého senátu a důvodu jejich nepublikace viz VOJTEK, P. *Přehled rozhodnutí NS neschválených v roce 2016 do Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek*. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 2. Interakce velký senát – kolegium může fungovat i opačným směrem, kdy kolegium publikuje určité rozhodnutí nižšího soudu odporující dosavadní judikatuře soudu a velký senát následně v souladu s názorem kolegia judikaturu soudu změnil. K příkladu této interakce viz KÜHN, Z. *O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů*. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2, s. 31.

³⁵⁵ Článek 44 odst. 2 Jednacího řádu NS.

³⁵⁶ V roce 2014 ze sedmi publikovaných rozhodnutí velkého senátu bylo odlišné stanovisko uplatněno v jednom případě (sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, odlišné stanovisko soudkyně Brožové); v roce 2013 z jedenácti publikovaných rozhodnutí soudci uplatnili odlišné stanovisko ve třech případech (sp. zn. 31 Cdo 3043/2010, odlišné stanovisko soudců Drápala, Fialy, Novotného a Putny; sp. zn. 31 Cdo 4616/2010, odlišné stanovisko soudce Ištvánka; sp. zn. 31 Cdo 2060/2010, odlišné stanovisko soudce Vrchy).

3.5.5 Shrnutí

Proces vzniku rozhodnutí velkého senátu, jeho podobu a další nakládání s ním lze shrnout tak, že, až na malé modifikace, se jedná o podobný proces jako při rozhodování běžných tříčlenných senátů. Kauza tak po předložení sice v důsledku judikatorního sporu dostane nový procesní kabát, ale vznik a podoba odůvodnění mohou stále být dané praxí předkládajícího senátu. Jediný a podstatný rozdíl je, že koncept projednává a hlasuje o něm sedmnáct soudců namísto běžných soudců tří. Na druhou stranu ovšem vliv početnějšího soudního tělesa může být v důsledku senátní specializace umenšen.

3.6 Judikatura velkého senátu – doktrína

Rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou plná odkazů na vlastní judikaturu. Typicky soud na předchozí rozhodnutí odkazuje s dodatkem, že nemá důvod se od něj odchýlit.³⁵⁷ Rozhodnutí explicitně se věnujících normativním účinkům judikatury je ovšem poskrovnu. Proto následující pasáže popisující postavení rozhodnutí velkého senátu v argumentaci Nejvyššího soudu vycházejí převážně ze samotné zákonné konstrukce velkého senátu a z doktrinární literatury věnující se působení judikatury na Nejvyšším soudu. Lze-li soudem implicitně zastávané koncepcce dovést i z některých rozhodnutí, pracuji i s nimi.

3.6.1 Síla závaznosti

Nejvyšší soud obecně rozlišuje mezi normativními účinky nemeritorních usnesení o nepřipustnosti a meritorních rozhodnutí. Ta první nejsou dle soudu schopna založit závazný právní názor; soud v nich pouze vyjadřuje vůli se případem věcně nezabývat.³⁵⁸ Ostatní rozhodnutí v kauzách, které soud projedná meritorně, naopak normativní účinky mají. Normativní účinky rozhodnutí Nejvyššího soudu se liší jednak podle toho, který senát judikaturou argumentuje, jednak podle toho, který senát předchozí rozhodnutí vydal.

Pro malé senáty je předchozí judikatura formálně závazná. Je přitom nerozhodné, zda jde o judikaturu velkého nebo malého senátu. To plyne z § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, dle kterého malé senáty nemohou rozhodnout odlišně od předchozího rozhodnutí soudu (nenastala-li některá z výjimek³⁵⁹). V tomto ohledu je

³⁵⁷ Viz např. usnesení NS ze dne 24. 1. 2018, sp. zn. 28 Cdo 5487/2017; usnesení NS ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1426/2011; rozsudek NS ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 33 Cdo 2220/2012.

³⁵⁸ Usnesení VS OOK ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017. Tento názor akceptoval i Ústavní soud. Viz např. usnesení ÚS ze dne 19. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1769/11.

³⁵⁹ K výjimkám srov. podkapitulu 3.3.4.

pozice malých senátů z pohledu celé soudní soustavy zcela unikátní. Nižší soudy se totiž mohou samy od vlastní judikatury stejně jako od judikatury nadřazeného soudu odchýlit, pokud tento postup dostatečně dobře zdůvodní.³⁶⁰ Malé senáty Nejvyššího soudu takto ale postupovat nemohou. I kdyby k tomu měly zásadní argumenty, tak díky zvláštní procesní úpravě nemohou předchodzí judikatorní závěry Nejvyššího soudu samy popřít. Musí je buď následovat, anebo věc předložit velkému senátu.³⁶¹

Naopak aplikuje-li předchodzí judikaturu velký senát, není pro něj formálně závazná, ale působí pouze silou přesvědčivosti. Jsou-li pro to důvody, je judikatura změnitelná. V tomto ohledu Nejvyšší soud přebíral základní kontury doktríny o normativní síle judikatury od Ústavního soudu,³⁶² nyní uvedené i v § 13 obč. zák. Na rozdíl od malého senátu se tedy velký senát může zabývat kvalitou předchodzího právního názoru. Jestliže nalezne důvod pro zaujetí odlišného právního názoru a zároveň uváží, že tento důvod je natolik silný, že jím lze ospravedlnit zásah do právní jistoty způsobený judikatorní změnou, může se od předchodzí judikatury odchýlit.

Dosud jsem uvedl odlišnosti podle toho, který senát judikaturu aplikuje, lhostejno, zda judikaturu velkého nebo malého senátu. Doktrinárně ovšem soud přikládá důležitost nejen tomu, kdo judikaturu aplikuje, ale i tomu, kdo je jejím autorem. Normativní účinky rozhodnutí velkého senátu se od normativních účinků rozhodnutí tříčlenných senátů liší ve dvojitým ohledu.

Za prvé, pouze rozhodnutí velkého senátu může překonat předchodzí právní názor Nejvyššího soudu. Podle velkého senátu totiž „[r]ozpor v judikatuře Nejvyššího soudu lze v rozhodovací činnosti tohoto soudu odstranit jen postoupením věci k rozhodnutí velkému senátu (...)“.³⁶³ Jestliže tedy tříčlenný senát rozhodne odchýlně

³⁶⁰ Viz § 13 obč. zák.; rozsudek NS ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3728/2016, bod 22: „Ani existence ustálené judikatury publikované ve sbírce soudních rozhodnutí však nevylučuje, aby soudy nižších stupňů v projednávané věci rozhodly odlišně. Také v takovém případě je vyjádření rozdílného právního názoru či poukaz na odlišné skutkové okolnosti přirozenou součástí soudního řízení (...).“ Jelikož rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně vyslovil k otázkám mezisoudního dialogu několik obecných závěrů, mezisoudnímu dialogu se podrobněji věnuji v podkapitole 4.3.4.

³⁶¹ Vztah § 13 obč. zák. a § 20 odst. 1 zák. o soudech a soudcích by tedy šel přirovnat ke vztahu hmotného a procesního práva. První z ustanovení upravuje otázku, zda překonat předchodzí judikaturu (zda jsou pro to dostatečně silné argumenty), druhé ustanovení upravuje otázku, jak toto překonání procesně provést. Nejde tedy o vztah speciality, protože ať již tříčlenný senát věc postoupí do velkého senátu, nebo ne, při úvahách, zda tak učinit, musel vzít § 13 obč. zák. v úvahu (tj. musel zvážit, zda jsou ve věci dostatečně silné argumenty odůvodňující judikatorní odklon).

³⁶² Usnesení NS ze dne 30. 12. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2811/2007 s odkazem na náleží ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173) uvádí, že Nejvyšší soud má za to, že: „již učiněný judikatorní výklad by měl být, nedojde-li k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu, a to z pohledu postulátů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti)“. Obdobně rozsudek NS ze dne 14. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012.

³⁶³ Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS.

od předchozí judikatury, nezmění tím judikaturu, ale založí tím judikatorní rozpor a další senát rozhodující totožnou otázku musí věc do velkého senátu předložit. Naopak jestliže rozhodne odchylně od judikatury velký senát, původní judikatura přestává platit.

Za druhé, unikátní vlastností právních názorů velkého senátu je jejich „imunizace“ v rozhodování tříčlenných senátů. Je pravdou, že tříčlenné senáty jsou vázány jak vlastní judikaturou, tak i judikaturou velkého senátu. Liší se ovšem důsledky toho, rozhodnou-li s touto judikaturou v rozporu. Podle Nejvyššího soudu totiž není třeba věc předkládat do velkého senátu, jestliže již velký senát odlišný právní názor vyslovil.³⁶⁴ Rozhodne-li tedy některý z tříčlenných senátů rozporně s vlastní, malosenační judikaturou, založí tím judikatorní rozpor, jehož řešení následně přísluší velkému senátu. Jestliže ovšem tříčlenný senát rozhodne v rozporu s rozhodnutím velkého senátu, judikatorní rozpor tím nezaloží. V tomto ohledu je příležitostné přirovnání velkého senátu k nadřazeným soudům použité soudem ve stanovisku pléna.³⁶⁵ Jestliže nadřazené těleso nějak rozhodne, následné opačné rozhodnutí podřazeného tělesa senátu sice tomuto rozhodnutí odporuje, nemá ale normativní účinky a v celém systému je dál závazný předchozí právní názor nadřazeného tělesa.

Uvedené ale neznamená, že by rozhodnutí velkého senátu byla soudem nezměnitelná. Výše uvedená druhá charakteristika rozhodnutí velkého senátu dává možnost tříčlenným senátům ignorovat rozhodnutí jiného tříčlenného senátu, jestliže tato odporují předchozímu názoru velkého senátu. Nezapovídá ovšem možnost velkému senátu navrhnout, aby se od svých předchozích názorů odchýlil. Takto např. tříčlenný senát k argumentaci dovolatelky, která nesouhlasila s předchozím rozhodnutím velkého senátu, uvedl, že „[p]ředložení věci velkému senátu ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích k opakovanému uvážení a případné revizi přijatého řešení dané otázky by pak postrádalo smyslu, neboť dovolatelka nenabízí žádné nové argumenty, které velký senát ve svém rozhodnutí nevzal v potaz“.³⁶⁶ Z citovaného lze dovodit, že pokud by nové argumenty byly vzneseny, tříčlenný senát by byl připraven velkému senátu modifikaci jeho předchozího právního názoru navrhnout.

Ohledně normativní závaznosti rozhodnutí velkého senátu lze tedy shrnout tak, že tato rozhodnutí jsou pro malé senáty nejen závazná, ale i jimi nezměnitelná a před jejich odlišným rozhodováním imunizovaná. Naopak pro velký senát jsou jeho vlastní rozhodnutí změnitelná, působící pouze silou přesvědčivosti.

Normativní sílu závaznosti rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu ovšem dále ovlivňují dvě specifické okolnosti: publikace rozhodnutí ve sbírce a existence stanovisek.

³⁶⁴ Tamtéž.

³⁶⁵ Velké senáty kolegií se „fakticky dostávají do postavení quasi nadřízených soudů (...) Rozhodnutí velkého senátu kolegia se pak považuje za závazné pro ostatní (tříčlenné) senáty tohoto kolegia (...)“. Stanovisko pléna NS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS.

³⁶⁶ Usnesení NS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. 32 Cdo 4182/2015. Obdobně rozsudek NS ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1722/2014, požadující pro revizi závěrů velkého senátu „nové argumenty“.

Civilní soudnictví tradičně přikládá publikaci rozhodnutí ve sbírce velkou váhu.³⁶⁷ Publikaci rozhodnutí přikládá relevanci již samotný občanský soudní řád³⁶⁸ a počítá s ní i zákon o soudech a soudcích jako s jednou z forem sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem.³⁶⁹ Má se za to, že publikované rozhodnutí disponuje větší legitimitou a argumentační vahou, neboť na publikaci rozhodnutí se musí usnést nadpoloviční většina všech členů kolegia.³⁷⁰ Vliv publikace rozhodnutí Nejvyššího soudu na dopad takového rozhodnutí vnímá i Ústavní soud.³⁷¹ Naopak nepublikace rozhodnutí (ač o něm kolegium hlasovalo) může být signálem, že se soud takovým názorem nebude v budoucnu řídit, a oslabením legitimacy a argumentačního potenciálu daného právního názoru.

V tomto ohledu může mít publikace vliv i na rozhodnutí velkého senátu, a to buď přímo, nebo nepřímo. Přímý vliv spočívá v tom, že velký senát složený v současné době ze sedmnácti soudců může dostat pro své výstupy na zasedání kolegia zpětnou vazbu od ostatních (zhruba čtyřiceti) členů kolegia. Soudce Petr Vojtek, píšící mimosoudně, např. nepublikaci dvou rozhodnutí velkého senátu komentuje takto: Je to „nepříznivá okolnost, že rozhodnutí dosti početného, a tedy vpravdě „rozšířeného“ senátu 31 Cdo nenašla většinovou podporu u členů kolegia, a že je tak zároveň (byť vlastně mimoprocesně) zpochybněn sjednocovací účinek rozhodovací činnosti velkého senátu“.³⁷² Pro adresáty práva případná nepublikace zase může signalizovat, že většina soudců kolegia s judikátem velkého senátu nesouhlasí, což může zvýšit pravděpodobnost, že se věc před velkým senátem znovu objeví.³⁷³ Nepřímý vliv zase spočívá v tom, že kolegium může rozhodnout o publikaci určitého právního názoru odporujícího předchozímu rozhodnutí soudu, čímž

³⁶⁷ Proces publikace je upraven v zákoně o soudech a soudcích a především v Jednácím řádu NS. Více k procesu od přijetí rozhodnutí do publikace viz KRÁLÍK, L. Připomínkové řízení a sbírky judikatury. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 23–24.

³⁶⁸ Ustanovení § 99 odst. 1 o. s. ř. stanoví (mimo jiné): „Soud usiluje o smír mezi účastníky; při pokusu o smír předseda senátu zejména s účastníky probere věc, upozorní je na právní úpravu a na stanoviska Nejvyššího soudu a rozhodnutí uveřejněná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek týkající se věci a podle okolností případu jim doporučí možnosti smírného vyřešení sporu“.

³⁶⁹ Viz § 24 odst. 1 zák. o soudech a soudcích, dle kterého Nejvyšší soud Sbírku vydává „v zájmu jednotného rozhodování soudů“.

³⁷⁰ Viz § 24 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

³⁷¹ Nález ÚS ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163), bod 79: „Dopad tohoto závěru byl zvýšen tím, že rozsudek 25 Cdo 1713/2008 byl pod č. 140/2011 publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Praxe totiž takto publikovaným rozhodnutím přiznává vyšší váhu. Výběr rozhodnutí, která budou takto publikována, totiž v souladu s § 24 odst. 2 zákona o soudech a soudcích provádí příslušné kolegium Nejvyššího soudu, které se o tom usnáší nadpoloviční většinou všech svých členů. Nelze zcela přehlížet názor, že tato procedura zvyšuje legitimitu takto publikovaných rozhodnutí. Tento názor vychází z pragmatické úvahy, že pokud se kolegium Nejvyššího soudu usneslo na publikaci rozhodnutí, zvyšuje to šanci na jeho správnost.“

³⁷² VOJTEK, P. Přehled rozhodnutí NS neschválených v roce 2016 do Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 2, s. 38.

³⁷³ Srov. ovšem výše uvedenou pozn. č. 353, kde uvádím příklady ukazující, že nepublikace rozhodnutí ke změně judikatury vést nemusí a u velkého senátu zpravidla nevede.

dá velkému senátu jednoznačný signál, který ze dvou rozporných právních názorů považuje za správný.³⁷⁴

Druhou důležitou institucionální okolností pro normativní sílu rozhodnutí velkému senátu jsou stanoviska kolegia či pléna. Jak zmíněno výše, původně se v návrhu zákona s velkým senátem počítalo jako s nástrojem na odchylování se od stanovisek kolegií a pléna.³⁷⁵ Návrh tak výslovně předpokládal, že stanoviska mohou být rozhodovací činností velkému senátu modifikována. Nyní zákon k závaznosti stanovisek mlčí a jejich vztah k rozhodnutím soudu není zcela zřejmý. Výše jsem ale rozebral, že mám za to, že rozhodnutí velkému senátu působí na stanoviscích nezávisle, přičemž ani jedním nástrojem nelze závazně a konečně modifikovat názory plynoucí z nástroje druhého.³⁷⁶

Judikatura soudu se normativní síle stanovisek explicitně nevěnuje. Senáty s nimi argumentují podobně jako s předchozí judikaturou, s tím podstatným rozdílem, že stanoviska zřejmě za závazná nepovažují. Například v jednom z rozhodnutí tříčlenný senát shledal dovolání přípustné, neboť „dospěl k závěru, že dovolatelem předložená právní otázka má být posouzena jinak, než jak je vyřešena ve stanovisku Nejvyššího soudu, sp. zn. Cpjn 202/2005“.³⁷⁷ Následně se senát od stanoviska bez bližšího rozebírání povahy závaznosti stanovisek sám odchytil.

3.6.2 Závazný element

Jak popsáno výše, rozhodnutí velkému senátu se nijak zvlášť neliší od rozhodnutí malých senátů.³⁷⁸ Stejně tak ani není zřejmé, že by závazný element rozhodnutí velkému senátu soud určoval odlišně od závazného elementu rozhodnutí tříčlenných senátů. Obecně Nejvyšší soud považuje za závazný element rozhodnutí jeho odůvodnění, přičemž nerozlišuje z hlediska závaznosti mezi nosnými důvody (*ratio decidendi*) a důvody uvedenými na okraj (*obiter dictum*). Jak ovšem popsáno výše v části o podobě rozhodnutí velkému senátu, velký senát úvahy vybočující ze skutkových okolností konkrétní věci do rozhodnutí tolik nezahrnuje.³⁷⁹ Rozhodnutí malého i velkému senátu mohou mít v systému judikatury evidovanou právní větu,

³⁷⁴ Viz KÚHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2, odkazující na vývoj judikatury ohledně otázky promlčení materiální kompenzace nemajetkové škody. Srov. ve Sbírce NS nepublikovaný rozsudek ze dne 14. 9. 2003, sp. zn. 30 Cdo 1542/2003, podle kterého se tyto nároky nepromlčují; ve Sbírce NS publikovaný rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. 2. 2004, sp. zn. 1 Co 63/2003, č. 4/2008 Sb. NS, podle kterého se tyto nároky promlčují; a konečně rozsudek VS OOK Nejvyššího soudu ze dne 12. 11. 2008, sp. zn. 31 Cdo 3161/2008, č. 73/2009 Sb. NS, podle něhož se tyto nároky promlčují.

³⁷⁵ Srov. podkapitolu 3.1.4.

³⁷⁶ Srov. podkapitolu 3.3.4.

³⁷⁷ Usnesení NS ze dne 1. 3. 2017, sp. zn. 20 Cdo 224/2017. Viz také např. rozsudek NS ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, č. 113/2017 Sb. NS.

³⁷⁸ Srov. podkapitolu 3.5.2.

³⁷⁹ Srov. tamtéž.

navrhovanou soudcem zpravodajem.³⁸⁰ Relevanci právních vět Nejvyšší soud ovšem odmítl s tím, že představují pouze pomůcku k orientaci v judikatuře.³⁸¹

3.6.3 Důvod závaznosti

Vyšší autorita rozhodnutí velkého senátu je odvozována především z jeho funkce spočívající v zajištění jednotnosti postupu soudu. Toho přitom nejsou schopné samy tříčlenné senáty, neboť jestliže se odchýlí od nějakého rozhodnutí, rozpor přetrvává a hrozí jeho recidiva. Jedině skrze velké senáty je tak možné provést „institucionální[] – a pro veřejnost zřetelné[] reprezentativní[] sjednocení judikatury (...)“.³⁸² Jestliže hrozí judikatorní rozpor, velký senát transparentně určí, který názor má být napříště všemi malými senáty respektován.³⁸³ Aby mohl koordinační roli skutečně naplnit, musí jeho názory následně tříčlenné senáty respektovat.³⁸⁴

Tento postoj potvrdil v rozhovoru i jeden z dlouholetých soudců Nejvyššího soudu. Podle něj mají rozhodnutí velkého senátu vyšší závaznost. Na otázku, proč tomu tak je, zareagoval popisem následující situace: „Jestliže rozhodnutí tříčlenného senátu říká A, tak je nepřesvědčivé s takovým rozhodnutím argumentovat, jestliže je tam jiné rozhodnutí tříčlenného senátu, které říká B. Musím tedy odkázat na rozhodnutí velkého senátu, které má vyšší argumentační sílu.“³⁸⁵ Soudce tedy vnímá rozhodnutí velkého senátu za více závazné právě z důvodu zákonem předvídané možnosti rozhodnutím velkého senátu překonat předchozí právní názor soudu.

Koordinační princip v pozadí vyšší závaznosti rozhodnutí velkého senátu podporuje i mechanismus jeho složení. Vyšší počet soudců zasedajících v tomto soudním tělese zajišťuje, aby se na jednotném a do budoucna závazném postupu dohodl,

³⁸⁰ Následně do ní ovšem zasahuje evidenční senát a kolegium při rozpravě v plénu. Rozhovor s Katarinou Šípulovou, pracovníci oddělení dokumentace a analytiky judikatury Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³⁸¹ Podle Nejvyššího soudu „právní věta (...) není součástí rozhodnutí; představuje toliko stručné shrnutí právních závěrů, které tvůrce právní věty považoval v odůvodnění rozhodnutí za nejdůležitější, a slouží ke snazší orientaci v judikatuře (...) Skutečnost, že se některé ze závěrů Nejvyššího soudu nepromítají do tzv. právní věty (bez ohledu na to, kdo ji vytváří), samozřejmě neznamená, že tyto závěry lze bez dalšího (jen proto, že nebyly autorem tzv. právní věty zohledněny) opomíjet“ (vnitřní citace vynechány). Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2018, sp. zn. 29 Cdo 2601/2016, č. 65/20149 Sb. NS.

³⁸² Rozsudek VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS.

³⁸³ Transparentnost této koordinace zdůraznil velký senát v rozsudku VS OOK ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS.

³⁸⁴ Podle stanoviska pléna NS ze dne 14. 9. 2011, Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS „Smyslem a účelem zákonného konstituování velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu bylo zabezpečit jednotnost vlastní judikatury Nejvyššího soudu (...) Velké senáty (...) mají rozhodovat pouze v případech, jestliže skutečně hrozí nejednotnost v rozhodovací činnosti tříčlenných senátů Nejvyššího soudu, které je třeba předejít rozhodnutím senátu obsazeného dostatečně reprezentativně a zahrnujícího většinu počet soudců příslušného kolegia Nejvyššího soudu. Rozhodnutí velkého senátu kolegia se pak považuje za závazné pro ostatní (tříčlenné) senáty tohoto kolegia“.

³⁸⁵ Rozhovor se soudcem Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

slovy pléna, dostatečně reprezentativní počet soudců kolegia.³⁸⁶ Podobnému účelu slouží i způsob vybírání soudců velkého senátu: Složení z reprezentantů jednotlivých soudních oddělení³⁸⁷ zajišťuje vyšší šanci na to, že o právním názoru velkého senátu budou tříčlenné senáty vědět a že jimi bude následně respektován. Každé soudní oddělení se totiž mohlo na vzniku pro všechny závazného právního názoru podílet.

3.7 Judikatura velkého senátu – praxe

Tříčlenné senáty rozhodnutími velkého senátu argumentují do značné míry stejně jako s vlastními rozhodnutími. To platí o všech sledovaných charakteristikách argumentace judikaturou – kvantitě, formě, účelu i způsobu nakládání. Tyto charakteristiky rozeberu postupně.

3.7.1 Kvantita

„Když tam můžeš dát velký senát, dej tam velký senát,“ odpovídá mi dlouholetý asistent soudce Nejvyššího soudu na dotaz, zda před odkazy na judikaturu tříčlenných senátů preferuje odkazovat na rozhodnutí velkého senátu.³⁸⁸ Zároveň ale jedním dechem dodává, že u většiny soudců skutečnost, zda odkazované rozhodnutí je rozhodnutí velkého nebo tříčlenného senátu, je pod jejich rozlišovací schopnost.³⁸⁹

V praxi tříčlenné senáty argumentují rozhodnutím velkého senátu zřídka. Náhodně vybraný vzorek 100 meritorních rozhodnutí malých senátů obsahoval celkem 652 odkazů na předchozí judikát Nejvyššího soudu. Z tohoto počtu bylo odkazů na rozhodnutí velkého senátu pouze 14 (2,1 % ze všech odkazů). Zbylých 638 citací předešlých rozhodnutí (97,9 %) byly odkazy na judikaturu malých senátů.³⁹⁰

Nízký počet odkazů na rozhodnutí velkého senátu ukazuje, že judikatura velkého senátu je oproti judikatuře malých senátů pro tříčlenné senáty při argumentaci preferovaná pouze mírně. Poměr odkazů na rozhodnutí velkého senátu je totiž pouze nepatrně vyšší než poměr, v jakém se velký senát podílí na meritorním rozhodování soudu (velký senát se podílí na 0,6 % meritorního rozhodování, odkazy na jeho rozhodnutí v analyzovaném vzorku tvořily 2,1 %). Vysvětlení nízkého počtu citací rozhodnutí velkého senátu patrně bude nutné hledat v účelu, za kterým tříčlenné senáty rozhodnutí velkého senátu používají, čemuž se věnuje jedna z následujících částí.

³⁸⁶ Srov. pozn. č. 384 výše.

³⁸⁷ K tomuto mechanismu složení srov. podkapitolu 3.2.

³⁸⁸ Podobně se v samostatně činěném rozhovoru vyjádřil i soudce Nejvyššího soudu.

³⁸⁹ Rozhovor s asistentem soudce Nejvyššího soudu. Brno, říjen 2018.

³⁹⁰ Devětkrát se v analyzovaných rozhodnutích objevil odkaz na stanovisko.

3.7.2 Forma

Za účelem analýzy toho, jak malé senáty judikaturu velkého senátu používají, jsem musel nejprve získat dostatečný počet situací, kdy malé senáty na velký senát odkázaly. Toho jsem docílil tak, že jsem ze všech meritorních rozhodnutí občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu z roku 2017 náhodně vybral a zanalyzoval 100 situací, ve kterých malý senát odkázal na rozhodnutí velkého senátu.³⁹¹ Zjistil jsem přitom následující.

Nejvyšší soud cituje předchozí rozhodnutí výlučně formálně.³⁹² Toto platí pro argumentaci rozhodnutími jakékoliv formace. Ze všech analyzovaných citací judikatury ani v jednom případě soud neanalyzoval kontext citovaného judikátu, ať již vydaného velkým, nebo malým senátem. Více jak 90 % všech citací bylo přitom nepřímých, tedy citací, ve kterých malý senát shrne závěry citovaného rozhodnutí, aniž by rozebíral jeho kontext. Takto např. tříčlenný senát uvedl, že „[ú]prava promlčení v obch. zák. je přitom komplexní povahy, a je proto vyloučeno užití § 110 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, upravujícího přerušení promlčecí doby v důsledku přiznání práva pravomocným rozhodnutím soudu či jiného orgánu“,³⁹³ za čímž v závorce následoval odkaz na rozhodnutí velkého senátu. Z takové citace nejsou zřejmé důvody, pro které citované rozhodnutí dovodilo, co dovodilo, skutkové okolnosti citovaného případu, ani zda uvedené pravidlo představovalo nosný důvod rozhodnutí nebo důvod uvedený na okraj.

Zbylou část, zhruba desetinu citací představovaly přímé citace konkrétních pasáží z rozhodnutí velkého senátu.³⁹⁴ V některých případech přitom šlo o doslovný přepis (nebo pouze mírně upravenou verzi) právní věty citovaného rozhodnutí.³⁹⁵

Forma citace judikatury velkého senátu může něco napovědět i o argumentačním obsahu takového odkazu. Ve více případech tříčlenné senáty fakt, že citují rozhodnutí velkého senátu, v rozhodnutí vůbec nezmiňují. Jaká formace rozhodnutí vydala, lze v takových případech poznat pouze podle spisové značky citovaného rozhodnutí. To naznačuje, že senáty s faktem, že se jedná o rozhodnutí velkého senátu, vůbec argumentačně nepracují.³⁹⁶ Podobný dojem o neunikátnosti rozhodnutí velkého senátu lze získat i z uvozování některých citací rozhodnutí velkého senátu, kdy tříčlenný senát odkazuje, že uvedený závěr lze nalézt „např.“ v rozhodnutí

³⁹¹ Více k metodologii provedeného výzkumu srov. podkapitolu 2.4.

³⁹² K popisu sledovaných forem citací judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 28–29.

³⁹³ Usnesení NS ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 20 Cdo 792/2017.

³⁹⁴ Usnesení NS ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 23 Cdo 3643/2014; rozsudek NS ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 2792/2016, č. 71/2018 Sb. NS (citující rozsudek VS OOK ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. 31 Cdo 503/2011, č. 17/2013 Sb. NS); rozsudek NS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4478/2016 (citující rozsudek VS OOK ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. 31 Cdo 3309/2011); rozsudek NS ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4447/2017 (citující rozsudek NS VS OOK ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. 31 Cdo 503/2011, č. 17/2013 Sb. NS).

³⁹⁵ Rozsudek NS ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2871/2016; usnesení NS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 20 Cdo 1387/2016; usnesení NS ze dne 22. 6. 2017, sp. zn. 20 Cdo 6019/2016.

³⁹⁶ Oproti tomu fakt, že rozhodnutí bylo publikováno ve sbírce, téměř nikdy nechybí.

velkého senátu s případným uvedením dalších rozhodnutí malých senátů, které stejný závěr rovněž podporují.³⁹⁷

3.7.3 Účel

Podobně jako rozhodnutí tříčlenných senátů i rozhodnutí velkého senátu senáty nejčastěji citovaly k podepření existence právního pravidla nebo principu.³⁹⁸ Senáty přitom ve většině případů pouze reprodukovaly právní závěr, ke kterému velký senát v odkazovaném rozhodnutí dospěl, aniž by zároveň uváděly podstatu judikatorního rozporu, který velký senát v citovaném rozhodnutí řešil. Typickým příkladem je citace rozhodnutí velkého senátu v rozhodnutí tříčlenného senátu týkajícího se počátku běhu promlčecí lhůty u bezdůvodného obohacení. Tříčlenný senát nejprve vyšel z obecného pravidla běhu promlčecí lhůty, dle kterého tato lhůta běží od okamžiku, kdy bylo možné právo u soudu uplatnit poprvé. Následně senát uvedl již specificky k bezdůvodnému obohacení, že „právo věřitele požadovat vydání toho, oč se dlužník obohatil plněním bez právního důvodu, přitom vzniká již dnem, kdy došlo k bezdůvodnému obohacení (...), protože je tento okamžik také dnem, kdy věřitel mohl své právo poprvé vykonat“, za čímž senát v závorce odkázal na rozhodnutí velkého senátu, které výklad této otázky sjednotilo.³⁹⁹ Citované pravidlo bylo všim, co tříčlenný senát z rozhodnutí velkého senátu zmínil. Pouze výjimečně senáty zmiňují i předchozí právní názor, který rozhodnutí velkého senátu zavrholo jako nesprávný.⁴⁰⁰

S vědomím neostrého rozlišení mezi principy a pravidly lze říci, že tříčlenné senáty citovaly rozhodnutí velkého senátu téměř výlučně za účelem stanovení pravidel, a naopak je téměř neužívaly k podepření principů, zásad či sledovaných účelů určité právní úpravy, které by byly v kauze pouze relevantními faktory samy o sobě nepředurčujícími řešení konkrétního právního problému.⁴⁰¹

³⁹⁷ Usnesení NS ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1013/2016; rozsudek NS ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5727/2016; rozsudek NS ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4756/2016; usnesení NS ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1020/2016 (citující usnesení VS OOK ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. 31 Cdo 1714/2013, č. 56/2017 Sb. NS).

³⁹⁸ Za tímto účelem byla rozhodnutí velkého senátu citována v 71 případech ze 100 případů. K popisu sledovaných účelů citací judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 28–29 výše.

³⁹⁹ Rozsudek NS ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4756/2016 odkazující na rozsudek VS OOK ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. 31 Cdo 3881/2009, č. 10/2014 Sb. NS. Podobně srov. rozsudek NS ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3150/2016; a usnesení NS ze dne 22. 6. 2017, sp. zn. 20 Cdo 6019/2016.

⁴⁰⁰ To se děje většinou tehdy, jestliže strana na některý z již neaktuálních judikatorních závěrů odkazuje. Takto např. tříčlenný senát odkázal na nejnovější rozhodnutí velkého senátu s tím, že v něm Nejvyšší soud opustil svůj předchozí právní názor a nově připustil nabytí vlastnictví nemovitosti od nevládníka. Rozsudek NS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 29 Cdo 1256/2015. Viz také např. usnesení NS ze dne 2. 5. 2017, sp. zn. 20 Cdo 997/2017; usnesení NS ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016.

⁴⁰¹ Jediná citace velkého senátu pro podložení principu se nacházela v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. 33 Cdo 2159/2016 citující rozsudek VS OOK ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 31 Cdo 4616/2010, č. 98/2013 Sb. NS pro podporu existence smyslu a účelu koncentrace řízení.

Pravidlo, pro které tříčlenné senáty rozhodnutí velkého senátu citovaly, se téměř vždy týkalo sporné otázky, která velkému senátu v citovaném rozhodnutí založila kompetenci rozhodnout. Jediný, byť opakovaný, výskyt citace, která se netýkala centrální otázky řešené rozhodnutím velkého senátu, byla citace velkého senátu ohledně otázky náhrady nákladů. V tomto odkazovaném rozhodnutí velký senát posuzoval primárně otázku týkající se postoupení pohledávky; v posledních dvou odstavcích ovšem uvedl, že vzhledem k nálezu Ústavního soudu derogujícímu zvláštní právní předpis, který určoval paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem v řízení v jednom stupni, se odměna za zastupování určuje podle advokátního tarifu.⁴⁰² Na tento závěr velkého senátu následně některé tříčlenné senáty při určování nákladů odkazovaly.⁴⁰³

Za jiným účelem než k podepření právní normy byla rozhodnutí velkého senátu citovaná výjimečně. Tyto výjimky tvořily případy, ve kterých senáty na rozhodnutí velkého senátu odkázaly až na závěr argumentace na podporu určitého řešení, které jinak plynulo již z aplikace právních předpisů (citace za účelem potvrzení dosaženého výsledku), anebo ve kterých citovaly rozhodnutí velkého senátu v průběhu hodnocení skutkových okolností (při provádění subsumpce).⁴⁰⁴ Čtyřikrát tříčlenné senáty citovaly rozhodnutí velkého senátu pro podporu metodologické direktivy výkladu práva; ve všech případech šlo o metodologické direktivy, které velký senát výslovně přejal od Ústavního soudu, jehož rozhodnutí malé senáty vedle rozhodnutí velkého senátu na podporu metodologické direktivy citovaly také.⁴⁰⁵

3.7.4 Postoj k judikatuře velkého senátu

Nejvyšší soud cituje svá rozhodnutí zásadně pouze pozitivně.⁴⁰⁶ V rozhodnutích soudu lze nalézt málo situací, ve kterých by soud s předchozí judikaturou nakládal negativně (odlišoval ji nebo se od ní odchyloval). To může být dáno obecně tím, že Nejvyšší soud necituje jiná rozhodnutí než ta, která aplikuje.⁴⁰⁷

⁴⁰² Rozsudek VS OOK ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 31 Cdo 3043/2010, č. 73/2013 Sb. NS.

⁴⁰³ Viz např. rozsudek NS ze dne 12. 1. 2017, sp. zn. 32 Cdo 139/2015; usnesení NS ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5260/2016; usnesení NS ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 20 Cdo 90/2017; usnesení NS ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 20 Cdo 5956/2016.

⁴⁰⁴ K druhům účelů citací, které při analýze používám, srov. podkapitolu 2.4, s. 28–29.

⁴⁰⁵ Viz rozsudek NS ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. 32 Cdo 2422/2015 (citující usnesení velkého senátu obchodního kolegia ze dne 17. 12. 2002, sp. zn. 35 Odo 317/2001 na podporu toho, že analogie v procesním právu je nežádoucí); rozsudek NS ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 29 Cdo 4410/2015 (citující rozsudek NS ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. 31 Odo 495/2006, č. 45/2009 Sb. NS; rozsudek VS OOK ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 31 Cdo 1693/2008, č. 34/2011 Sb. NS; rozsudek VS OOK ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. 31 Cdo 3881/2009, č. 10/2014 Sb. NS na podporu závěru o vztahu gramatické a teleologické metody výkladu).

⁴⁰⁶ K popisu pojmů pozitivního a negativního použití judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 29.

⁴⁰⁷ Viz LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 426, který tento postup označuje „za nesprávný a hodný určitého posunu“.

Negativní citace se objevují zpravidla pouze tehdy, pokud na rozhodnutí, které soud není připraven na věc aplikovat, odkáže některá ze stran nebo ho užije soud nižšího stupně v přezkoumávaném rozhodnutí.⁴⁰⁸ To platí u citování judikatury tříčlenných senátů i velkého senátu.

V analyzovaném vzorku pouze jednou malý senát s rozhodnutím velkého senátu naložil negativně.⁴⁰⁹ Překvapivě se v tomto případě malý senát od závěrů velkého senátu odchýlil. Jednalo se o výše již zmíněnou otázku výpočtu náhrady nákladů po nález, kterým Ústavní soud zrušil zvláštní právní úpravu náhrady nákladů řízení pro řízení v jednom stupni. Tříčlenný senát považoval dovolání za přijatelné z důvodu, že existovala ohledně této právní otázky rozporná judikatura. Odkázal přitom na jedno své senátní rozhodnutí a na rozhodnutí velkého senátu. Zároveň s tím zmínil, že jelikož se jedná o procesní otázku, není nutné aktivovat velký senát. Následně řešení velkého senátu, dle kterého by se mělo postupovat na základě advokátního tarifu, odmítl aplikovat. Podle tříčlenného senátu povaha určování nákladů za řízení v jednom stupni není principiálně založena na počtu úkonů, ale na zvláštních paušálně určených částkách; soudy v takové situaci mají náklady určit podle své úvahy a mají přitom vycházet z derogované vyhlášky stanovící paušální částky.⁴¹⁰ Tento případ je zajímavý ze dvou důvodů.

Za prvé, nejenže se tříčlenný senát sám odchýlil od rozhodnutí velkého senátu (což mu ostatně i výjimka v § 20 odst. 2 zák. o soudech a soudcích umožňuje), ale navíc názor velkého senátu nepovažoval za nijak *a priori* nadaný vyšší normativní silou než názor tříčlenného senátu. Skutečnosti, že odchýlný právní názor vyslovil velký senát, malý senát nevěnoval ve svém odůvodnění jakoukoliv zvláštní pozornost.

Za druhé, případ ukazuje nesystematičnost výjimky z kompetence velkého senátu v procesních věcech ve vztahu k úpravě dovolání. Tříčlenný senát považoval dovolání za přípustné z důvodu, že ohledně nadnesené procesněprávní otázky existovala rozporná judikatura soudu. Následně však věc nepředložil do velkého senátu, ale sám rozhodl, čímž judikatorní rozpor nevyřešil, ale prohloubil.⁴¹¹ Dokud některý ze senátů i přes výjimku ohledně procesních otázek tuto procesní otázku nepředloží do velkého senátu, dovolání budou vždy přípustná za účelem, aby došlo ke sjednocení judikatury; ke sjednocení ale nikdy nedojde.⁴¹² Navíc, i kdyby do

⁴⁰⁸ Odlišení v některých případech je učiněno obecným konstatováním. Například v usnesení NS ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3343/2016 senát vypořádal účastnickou argumentaci judikaturou pouze takto: „Poukaz dovolatele na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. 33 Odo 766/2002, a na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 28 Cdo 172/2013, je nepřipadný, neboť šlo o skutkově i právně odlišné věci.“

⁴⁰⁹ Usnesení NS ze dne 8. 2. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3210/2016.

⁴¹⁰ Tamtéž.

⁴¹¹ Odchýlit se od dosavadního rozhodnutí soudu (zapudit předchozí právní názor) může pouze velký senát. Malý senát může pouze založit (prohloubit) rozpor. Viz rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS. K nemožnosti malého senátu sjednotit judikaturu soudu srov. podkapitulu 3.3.5.

⁴¹² Po rozhodnutí tříčlenného senátu jiné tříčlenné senáty opět následovaly rozhodnutí velkého senátu. Viz např. usnesení ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1296/2017.

velkého senátu byla otázka nákladů nakonec předložena, senáty se následně mohou od rozhodnutí velkého senátu opět bez jeho aktivace odchýlit. Systém, ve kterém má soud rozhodovat pouze kauzy s potenciálem prospektivního vyjasnění vznesených otázek, tak u procesních otázek nefunguje.

Sám velký senát svá rozhodnutí víckrát modifikoval. Podle toho, co se mi podařilo zjistit, a i podle toho, co si vzpomínají dotazovaní aktéři působící na soudu, se tak ovšem stalo vždy pouze na popud Ústavního nebo jiného nadřazeného soudu, nikoliv z vůle samotného velkého senátu.⁴¹³

3.8 Hodnocení

Doktrinárně se role velkého senátu dovnitř Nejvyššího soudu podobá roli koordinátora. Hrozí-li v rozhodování malých senátů judikatorní rozpor, velký senát věc vezme, určí směr, který je následně pro malé senáty závazný, a odchylný právní názor označí za nesprávný. Právě pro tuto vlastnost mají rozhodnutí velkého senátu vyšší autoritu. Koordinační roli odpovídá i složení velkého senátu, které vychází z principu zastoupení všech soudních oddělení.

Praxe dovádí koordinační pojetí velkého senátu do důsledku. Jelikož velký senát nastupuje pouze v situaci judikatorního rozporu, dostává se k naprostému minimum meritorních právních otázek, které Nejvyšší soud řeší. Navíc rozhodnutí velkého senátu jsou následně využívána nejužším možným způsobem, totiž pouze pro jeho odpovědi na právní otázky, ohledně kterých existovala uvnitř soudu neshoda. Velký senát naopak neposkytuje principy, komplexní postupy, ani interpretační přístupy, tedy závěry, které by mohly dopad rozhodnutí velkého senátu rozšířit. Takto úzce vymezený účel užití rozhodnutí velkého senátu se odráží ve sporadičnosti užívání rozhodnutí velkého senátu v následném rozhodování tříčlenných senátů.

Více faktorů navíc velký senát v jeho koordinační roli oslabuje. Předně je velký senát závislý na tom, které věci mu malé senáty předloží. Senáty se přitom díky specializaci ve většině případů vzájemně v předkládací disciplíně nehlídají. Jestliže např. některý ze senátů sám změní judikaturu ohledně otázky, ke které jediné on může judikovat, není jiného senátu, který by tuto právní otázku před velký senát dostal. Často jediným a nedokonalým hlídačem může být Ústavní soud; neformálně můžou na povinnost aktivace velkého senátu upozorňovat účastníci řízení či nižší soudy.

Druhý faktor oslabující roli velkého senátu je dán silným propojením jeho činnosti s činností předkládajících senátů. Řešení přijaté velkým senátem téměř vždy

⁴¹³ Stalo se tak např. v otázce platnosti smlouvy, jestliže jedna ze stran vyvolala v druhé omyl. Viz rozsudek VS OOK ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 31 Cdo 3620/2010, č. 70/2011 Sb. NS, odchylný se od rozsudku VS OOK ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 31 Cdo 135/2007, č. 28/2010 Sb. NS, které bylo zrušené nálezem ÚS ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647). Viz také rozsudek VS OOK ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS.

následuje řešení navrhované předkládajícím senátem. Velký senát tak není místem, kde se skutečně o předložených právních otázkách rozhoduje. Faktickými rozhodovacími centry i v případě rozhodování velkého senátu zůstávají malé senáty. Řečeno terminologií správního práva, spíše než o rozhodovací či schvalovací režim jde ve velkém senátu o režim oznamovací – soudní senát zástupcům ostatních soudních oddělení (a veřejnosti) rozhodnutím věci ve velkém senátu oznamuje, že ohledně některé otázky mění či sjednocuje dosavadní judikaturu. Obsah i podoba rozhodnutí se přitom nijak neliší od toho, jak by tříčlenný senát rozhodl sám; pouze díky existenci rozporu – a patrně pro vyšší viditelnost – je jeho rozhodnutí oděno do procesního kabátu velkého senátu.

Toto opět může být důsledek specializace, jako výchozího principu organizace rozhodování na Nejvyšším soudu. Specializace tříčlenných senátů totiž koliduje s nesespecializovaným, úmyslně „pestrobarevným“ složením velkého senátu.⁴¹⁴ Je-li určitý senát na soudu na určitou právní úpravu specializovaný odborník, může se zdát zvláštní, aby mu správné řešení diktoval velký senát složený ve většině případů ze soudců, kteří se danou agendou běžně nezabývají.⁴¹⁵ Tomuto je ostatně uzpůsoben i proces vzniku rozhodnutí velkého senátu, dle kterého soudcem zpravodajem je právě soudce předkládajícího specializovaného senátu.

Třetím faktorem oslabujícím roli velkého senátu je jeho nejasně vymezená kompetence. Velký senát se sám otázkám své příslušnosti v rozhodovaných případech věnuje minimálně, téměř nikdy explicitně. Jelikož rozhodnutí velkého senátu zpravidla píše členové předkládajícího senátu, pojetí kompetence velkého senátu v jednotlivých případech vychází z jejího vnímání předkládajícími malými senáty. A toto vnímání se napříč soudem liší. Například po zásahu Ústavního soudu některé senáty věc do velkého senátu předkládají, jiné nikoliv; některé senáty se odchylují i od právního názoru vyjádřeného v usnesení o nepřípustnosti dovolání, jiné nikoliv; některé připouští možnost sjednotit judikaturu evolucionárně, jiné aktivují velký senát i v případě jednoho vybočujícího rozhodnutí z rozhodovací praxe. Na soudu tak chybí autoritativní vymezení kompetence velkého senátu, podle kterého by malé senáty postupovaly. To způsobuje jednak nevyzpytatelnost toho, co se do velkého senátu dostane, a jednak zákonem nepředvídatelnou možnost malých senátů při rozhodování, zda velký senát aktivovat, postupovat podle vlastního uvážení.

Čtvrtým faktorem oslabujícím roli velkých senátů je to, že některé otázky velký senát není s to sjednotit. Jde především o otázky procesního práva a o otázky, ke

⁴¹⁴ Podobné principiální napětí panuje v souvislosti s rozhodováním o publikaci rozhodnutí specializovaných senátů v nesespecializovaném kolegiu. Na toto napětí upozorňuje LASÁK, J. *Judikatura v občanském a obchodním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 432.

⁴¹⁵ Člen velkého senátu v rozhovoru připustil, že vlivem specializace je velký senát oslaben. Zároveň ale dodal, že členové velkého senátu – nesespecialisté mají garantovat, že do tématiky proniknou. „Musím do toho proniknout alespoň na nějaké úrovni, abych se mohl bavit s těmi specialisty (...). Abych jim to nekazil a když už, tak ne z neznalosti.“ Zároveň dodal, že jestliže něčemu nerozumí, v některých případech se jde před jednáním velkého senátu se specialisty poradit. Rozhovor v Brně, říjen 2018.

kterým se již vyjádřilo stanovisko. Ačkoliv třeba velký senát o takových otázkách rozhodne, následně rozhodující malý senát se může díky výjimkám z povinnosti předložit rozhodnutí do velkého senátu od rozhodnutí velkého senátu odchýlit, a to aniž by musel velký senát aktivovat.

Pátý faktor oslabující roli velkého senátu představují na soudu přítomné konkurenční mechanismy. Jde především o zařazování rozhodnutí do sbírky a o přijímání stanovisek. Oba tyto nástroje konkurují velkému senátu v tom, že se dějí rovněž v tělesech sdružujících soudce napříč malými senáty, tedy tělesech schopných plnit koordinační funkci. Oba nástroje tak mohou jednak nahodit normativní působení rozhodnutí velkého senátu (přijetím stanoviska nebo publikováním rozhodnutí s opačným právním názorem, nebo naopak nepublikováním výstupu velkého senátu) a jednak mohou svojí činností naznačit, jak by měl velký senát určitou spornou otázku v budoucnu rozhodnout.

Na první pohled má velký senát naopak silnou pozici při komunikaci soudu navenek. Pojetí uplatňované většinou senátů Nejvyššího soudu pasuje velký senát do role toho, kdo akceptuje závaznost názorů nadřazených soudů anebo naopak kdo vstupuje do mezisoudního dialogu. Vyjádřeno válečnou terminologií, Nejvyšší soud si uvědomuje, že v boji proti nepříteli není nic horšího než nejednota ve vlastních řadách. Jak ale ukázáno výše, i tuto roli velkého senátu některé malé senáty neuznávají a jsou ochotné působení judikatury nadřazeného soudu v rozhodování reflektovat bez zapojení velkého senátu. I vnější role velkého senátu je tak oslabená.

Velký senát Nejvyššího soudu je tedy jednak konstruován minimalisticky pouze pro účely koordinace malých senátů, jednak ho více okolností oslabuje. V rozhodování Nejvyššího soudu zaujímá vedlejší, doplňkovou roli. Všeříkající je v tomto ohledu odpověď dlouholetého asistenta působícího na Nejvyšším soudu na žádost o poskytnutí rozhovoru na téma role velkého senátu na Nejvyšším soudu: „Já asi moc neporadím... jelikož soudce, pro kterého pracuji, ve velkém senátu není, tak já o tom tělese věru mnoho nevím.“⁴¹⁶

⁴¹⁶ Písemná odpověď na žádost o rozhovor na téma role velkého senátu na Nejvyšším soudu ze dne 25. 9. 2018. Obdobně reagoval na žádost i jeden soudce nesedící ve velkém senátu.

4 ROZŠÍŘENÝ SENÁT NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Nejvyšší správní soud sám prezentuje rozšířený senát jako „bezpochyby nejvýznamnější těleso“ soudu,⁴¹⁷ jehož důležitost postupně vzhledem k narůstajícímu počtu řešených věcí má vzrůstat.⁴¹⁸ Praxe toto potvrzuje. Rozšířený senát tím, kdo v něm zasedá, jak často, co a jak rozhoduje a jakou mají jeho rozhodnutí váhu, překročil zákonem poměrně skromně vymezenou roli a stal se důležitým aktérem ovlivňujícím rozhodování celého soudu. Fakticky silná role rozšířeného senátu ovšem zároveň vzbuzuje otázky legitimacy tohoto tělesa, týkající se především způsobu jeho obsazování.

Obdobně jako ostatní dvě kapitoly s případovými studii i tato kapitola nejprve představí základní organizační a institucionální kontext ve kterém se rozšířený senát pohybuje (podkapitola 4.1), aby se poté postupně věnovala složení rozšířeného senátu (4.2), způsobu, jakým soud vybírá případy řešené rozšířeným senátem (4.3 a 4.4), procesu vzniku a podoby rozhodnutí rozšířeného senátu (4.5) a vlivu judikatury rozšířeného senátu na další rozhodování soudu (4.6 zabývající se doktrínou a podkapitola 4.7 zabývající se praxí). Závěrečná podkapitola 4.8 roli rozšířeného senátu na Nejvyšším správním soudu hodnotí.

4.1 Institucionální kontext

Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Hlavní jeho činností je rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, čímž má zajistit jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví.⁴¹⁹ Soud rozhoduje i v dalších, zákonem vyjmenovaných agendách, jako je např. agenda volební, agenda politických stran nebo agenda kárných návrhů.⁴²⁰ Kromě rozhodování konkrétních sporů může tento soud i přijímat stanoviska nebo vydávat zásadní usnesení, toho ale v praxi nevyužívá.⁴²¹

⁴¹⁷ Označení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jeho předsedou v Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 7. 2009 – 30. 6. 2015). 2015, roč. 13, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva, s. xv.

⁴¹⁸ Zpráva o činnosti NSS v letech 2003–2009. *nssoud.cz* [online]. září 2010 [cit. 1. 8. 2019], s. 95.

⁴¹⁹ Srov. § 12 s. ř. s.

⁴²⁰ Srov. § 4 odst. 2, § 12 odst. 2 s. ř. s.

⁴²¹ Srov. § 18 a § 19 s. ř. s.

Přestože Nejvyšší správní soud zahájil svoji činnost až v roce 2003, svými pravomocemi i organizací navazoval na svého prvorepublikového, a tím i rakouského, předchůdce. Jeden z prvních zákonů po ustavení republiky zřídil Nejvyšší správní soud Československa, který s jistými modifikacemi převzal předchozí model Správního soudního dvora ve Vídni.⁴²² Správní soudní dvůr ve Vídni neměl pevně stanovený počet soudců. Věci ale rozhodoval v pětičlenných a sedmičlenných senátech.⁴²³ Zpráva komise panské sněmovny z prosince roku 1874 poodhaluje, jak teoretické požadavky musely ustoupit realitě tehdejší doby: „[Ustanovení zakotvující rozhodování v pětičlenném tělese] zavdalo podnět k pochybnostem, poněvadž by samo o sobě bylo zjevně přiměřeným, aby sborům, povoláným rozhodovati o zákonnosti rozhodnutí nejvyšších správních orgánů a vyslovovati právní názor pro tyto orgány směrodatný, dostalo se rozhodující váhy již imposantnějším počtem jejich členů. Pochybnosti tyto musily však ustoupit úvaze že by početnější složení jednotlivých senátů, jehož by si zajisté bylo přáti, předpokládalo takové vybavení tohoto soudu, jež by, nehledě k ohledům finančním, ztroskotalo již na obtíži vyhledat dostatečný počet mužů s dostatečnou kvalifikací.“⁴²⁴

Československý Nejvyšší správní soud měl zpočátku 26 soudců, díky velké záteži soudu ale postupně stoupl počet jeho soudců až na 50. Soud rozhodoval v pětičlenných nebo sedmičlenných senátech, vybrané věci ovšem mohli rozhodovat všichni soudci soudu v tzv. plném shromáždění. Podle jednacního řádu se tak mělo dít v případě sjednocování rozhodovací činnosti soudu, anebo jestliže rozhodl prezident soudu, že se jedná o otázky „obecné a co do zásady důležité“.⁴²⁵

Na sklonku první republiky se soud potýkal s enormním počtem návrhů a tomu odpovídajícím rostoucím počtem nedodělků. Na tento stav reagovala rozsáhlá novela z roku 1937, která jednak stanovila možnost jednodušší případy rozhodovat v tříčlenných senátech, jednak ale namísto výše uvedeného plného shromáždění zřídila devítičlenný rozšířený senát.⁴²⁶ Ten měl vydávat abstraktní „právní zásady“, a to tehdy, i) pokud soud opakovaně zaujal právní názor odchylný od žalovaného úřadu, ii) pokud ho o to výkonná moc z důvodu nesouhlasu s judikaturou soudu požádala nebo v dalších případech podle jednacního řádu.⁴²⁷ Jednací řád přitom přikazoval obligatorně rozšířený senát aktivovat iii) v případě nejednotnosti v rozhodování soudu, iv) fakultativně ho šlo ale aktivovat podle úvahy prezidenta

⁴²² Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

⁴²³ Viz § 10 a § 13 zák. z 22. října 1875, č. 36/ex 1876 ř. z., o správním soudním dvoru.

⁴²⁴ Zpráva komise panské sněmovny z 12. 12. 1874, otisknutá v RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud: normy a jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 346.

⁴²⁵ Ustanovení § 13 zák. č. 36/ex 1876 ř. z., o správním soudním dvoru; KRÁLÍK, L. Sjednocující stanoviska a zobecňující materiály. *Soukromé právo*. 2018, roč. 6, č. 4.

⁴²⁶ Článek I. bod 11. zák. č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě.

⁴²⁷ Článek I. bod 11. zák. č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě; § 5 až 7 Jednacního řádu NSS č. 191/1937 Sb.

soudu.⁴²⁸ Právní zásady rozšířeného senátu mířily nejen dovnitř soudu, ale měly hlavně zajistit vnější efektivitu rozhodování, neboť měly být, na rozdíl od rozhodování v konkrétních věcech, ze zákona obecně závazné.⁴²⁹ Soud jich ovšem stačil vydat pouze pět. Pak přišla doba nesvobody, během které správní soudnictví postupně utuchalo, až bylo ústavní novelou z roku 1952 mlčky vypuštěno.⁴³⁰

4.1.1 Vnitřní organizace soudu

Hlavními orgány dnešního Nejvyššího správního soudu jsou plénium a rozhodující senáty.⁴³¹ Plénium se skládá ze všech soudců soudu.⁴³² V současnosti má tedy 32 stálých členů a jednoho soudce k soudu dočasně přiděleného.⁴³³ Hlavní pravomocí pléna je zaujímání stanovisek a rozhodování o publikaci rozhodnutí ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁴³⁴ Ve skutečnosti plénium vykonává pouze druhou ze zmíněných pravomocí; stanoviska žádná nevydává.⁴³⁵ V tomto smyslu se plénium úmyslně sebeomezuje ve prospěch rozšířeného senátu. Usnesení, kterým plénium zrušilo vnitřní členění soudu na dvě kolegia, uvádí, že: „[p]řijímání stanovisek v zájmu jednotného rozhodování soudů na základě sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů nemá žádný judikatorní význam z hlediska závaznosti pro účastníky řízení či třetí osoby a vliv takových stanovisek je toliko edukativní. Praxe ukázala, že podstatně větší a významnější nástroj pro plnění sjednocovací funkce Nejvyššího správního soudu je zejména rozhodování rozšířeného senátu“.⁴³⁶

Soud rozhoduje věci zpravidla v tříčlenných senátech.⁴³⁷ Těchto „základních“ tříčlenných senátů je na soudu v současné době deset.⁴³⁸ Tříčlenné senáty nejsou

⁴²⁸ Viz § 6 odst. 1 Jednacího řádu NSS č. 191/1937 Sb.

⁴²⁹ Článek I. bod 11, § 13 odst. 4 zák. č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě.

⁴³⁰ Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře. Obecně k historii Nejvyššího správního soudu viz MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 27–42; viz také sekci věnovanou historii soudu na stránkách Nejvyššího správního soudu. Historie. *nssoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Oba citované zdroje obsahují i (internetové odkazy na) plné texty historických právních předpisů.

⁴³¹ Ustanovení § 12, § 16 a § 19 s. ř. s. Předsedové senátů mohou sami vykonávat pouze určité procesní úkony. Viz např. § 62 odst. 2, § 61 odst. 2, § 58 odst. 3, to vše ve spojení s § 120 s. ř. s.

⁴³² Ustanovení § 20 s. ř. s.

⁴³³ Data dle Rozvrhu práce NSS na dobu od 1. 1. 2019 (dále jen „Rozvrh práce NSS pro rok 2019“), dostupné na www.nssoud.cz.

⁴³⁴ Ustanovení § 19 a § 22 s. ř. s.

⁴³⁵ V počátečních letech ovšem soud dvě stanoviska vydal. Jde o stanovisko sociálně-správního kolegia NSS ze dne 2. 2. 2005, sp. zn. S 3401/2004, č. 498/2005 Sb. NSS a stanovisko pléna NSS ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. Sst 2/2003, č. 215/2004 Sb. NSS. Druhé ze stanovisek následně překonal Ústavní soud [viz např. nález ÚS ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04 (N 145/38 SbNU 135)].

⁴³⁶ Rozhodnutí pléna NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3, bod 21.

⁴³⁷ Ustanovení § 16 odst. 1 s. ř. s.

⁴³⁸ NSS začínal se sedmi základními tříčlennými senáty, nyní jich má deset.

nijak specializované. Do konce roku 2013 ale specializované byly, a to tak, že každý z tehdy ještě devíti senátů byl součástí jednoho ze dvou kolegií, finančně-správního (6 senátů) nebo sociálně-správního (3 senáty). Toto členění ovšem bylo právě s argumentací odmítající specializaci usnesením pléna zrušeno.⁴³⁹

Odlíšný režim mají věci volební, věci místního a krajského referenda, věci politických stran a řízení o kompetenčních žalobách – ty soud rozhoduje ve specializovaných stabilně složených sedmičlenných senátech.⁴⁴⁰ Zcela specifické složení mají kárné senáty, ve kterých kromě předsedajícího soudce Nejvyššího správního soudu zasedají i soudci z jiných soudů a zástupci jiných právních profesí.⁴⁴¹

V zákonem vymezených případech soud rozhoduje v rozšířeném senátu.⁴⁴² Úprava soudního řádu správního není pouhým opisem úpravy velkého senátu v zákoně o soudech a soudcích přijaté jen krátce před zřízením Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v některých základních konstrukčních prvcích od velkého senátu Nejvyššího soudu liší. Konkrétně rozšířený senát má na rozdíl od velkého senátu pevně stanovený počet soudců, zákon nestanoví výjimku z jeho aktivace pro procesní věci a umožňuje aktivaci i v případě neposlušného správního orgánu nebo na návrh předsedy soudu.⁴⁴³ Vzorem pro rozšířený senát je tak spíše výše zmíněný rozšířený senát Nejvyššího správního soudu Československého zřízený novelou z roku 1937, který všechny tři zmíněné prvky rovněž obsahoval. Ještě předtím, než kapitola rozebere aktuální složení, kompetenci a činnost rozšířeného senátu, následující část se věnuje stále palčivějšímu problému současného Nejvyššího správního soudu – zvyšujícímu se počtu řešených věcí.

4.1.2 Zvyšující se nápad

Jedním z hlavních problémů, se kterým se Nejvyšší správní soud v posledních letech potýká, je zvyšující se počet věcí, které k němu směřují. Trend je zřejmý: v roce 2014 soud obdržel 3 351 věcí, v roce 2015 jich bylo 3 400, v roce 2016 jich bylo 3 694, v roce 2017 zase 4 564 a v roce 2019 4 645.⁴⁴⁴ Za pět let se tak zvýšilo zatížení soudu téměř o polovinu. To vše při nezměněném počtu soudců, senátů i asistentů. Vyšší zátěž soudu může mít vliv jednak na postupně se prodlužující délku řízení před ním, jednak ale i na kvalitu rozhodování. Na odůvodňování rozhodnutí je méně času a sledování neustále přibývajících judikatury ostatních senátů soudu se stává čím dál tím obtížnější.

⁴³⁹ Viz rozhodnutí pléna NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3.

⁴⁴⁰ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

⁴⁴¹ Viz § 4 až 4c zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

⁴⁴² Ustanovení § 17 a § 18 s. ř. s. K těmto podmínkám srov. dále podkapitulu 4.3.

⁴⁴³ Vše rozebírám v dalších částech této kapitoly.

⁴⁴⁴ Údaje dostupné z: www.nssoud.cz.

Možnosti soudu, jak nastalou situaci řešit, jsou přitom omezené. Zákon totiž kasační stížnost konstruuje jako mimořádně široce otevřený opravný prostředek.⁴⁴⁵ Nejvyšší správní soud se zásadně musí zabývat všemi návrhy, které obdrží. Pouze u malé části agendy, týkající se mezinárodní ochrany, zákon soudu umožňuje uplatňovat institut nepřijatelnosti. Tento institut dává soudu možnost kasační stížnost odmítnout, pokud svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, tj. pokud rozhodnutí o ní není důležité pro plnění sjednocovací role soudu.⁴⁴⁶ Právě v reakci na nárůst počtu věcí se v červenci roku 2018 objevila poslanecká novela soudního řádu správního navrhuující institut nepřijatelnosti rozšířit i na ostatní agendy soudu.⁴⁴⁷

4.2 Složení rozšířeného senátu

Rozšířený senát má ve většině případů sedm členů. Jestliže ovšem věc do rozšířeného senátu předložil nikoliv klasický tříčlenný, ale sedmičlenný senát (např. volební), má rozšířený senát členů devět.⁴⁴⁸ Vzhledem k tomu, že se složení sedmičlenného rozšířeného senátu s tím devítičlenným téměř kryje,⁴⁴⁹ že mechanismus jejich činnosti je stejný a že počet věcí v devítičlenném senátu je téměř zanedbatelný,⁴⁵⁰ další části textu označují jako „rozšířený senát“ souhrnně oba rozšířené senáty, sedmi- i devítičlenný.

Zákonem stanovený počet soudců rozšířeného senátu je sám o sobě z více důvodů zajímavý. Předně, v porovnání s velkým senátem Nejvyššího soudu a plénem Ústavního soudu je rozšířený senát nejméně početné těleso. Jeden z členů rozšířeného senátu si rozhodování v počtu sedmi soudců, a to i v porovnání s devítičlenným rozšířeným senátem, pochvaluje. Sedmičlenné těleso má podle něj na jednu stranu dostatečně nízký počet členů, díky čemuž je zachována individuální odpovědnost, nehrozí problém mlčící většiny a je možné při rozhodování nalézt kompromis; na druhou stranu ovšem má dostatečně vysoký počet členů, což umožňuje zohlednění

⁴⁴⁵ Srov. § 102 a § 103 s. ř. s.

⁴⁴⁶ Ustanovení § 104a s. ř. s.

⁴⁴⁷ Sněmovní tisk 237/0, ze dne 12. 7. 2018. V létě 2019 zatím novela zůstávala Poslaneckou sněmovnou neprojednána.

⁴⁴⁸ Ustanovení § 16 s. ř. s.

⁴⁴⁹ Od roku 2009 je devítičlenný senát složen ze soudců sedmičlenného senátu a dalších dvou soudců. Existuje tedy jakési „sedmičlenné jádro“ obou rozšířených senátů. Viz aktuálně Rozvrh práce NSS pro rok 2019, s. 14.

⁴⁵⁰ Například od roku 2003 do poloviny roku 2009 rozhodl sedmičlenný rozšířený senát 85 věcí, zatímco devítičlenný rozšířený senát věci tři. Viz Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, s. viii. Devítičlenný rozšířený senát fakticky rozhodoval jen azylové věci, které do roku 2012 byly agendou pětičlenných senátů. Od tohoto roku jsou již agendou tříčlenných senátů, a proto devítičlenný senát již téměř nerozhoduje.

různých zkušeností více soudců.⁴⁵¹ Druhý zajímavý aspekt pevně stanoveného počtu členů rozšířeného senátu vynikne, podíváme-li se na vývoj počtu soudců Nejvyššího správního soudu. Zatímco v roce 2003 měl soud 23 stálých soudců,⁴⁵² v roce 2007 to bylo 28 soudců⁴⁵³ a v roce 2019 to je 32 soudců.⁴⁵⁴ Důsledek pevně stanovené velikosti rozšířeného senátu a stále rostoucího celkového počtu soudců je, že v rozšířeném senátu zasedá stále menší část soudců soudu. Z tělesa, ve kterém dříve zasedala téměř třetina všech soudců, se brzy stane těleso, ve kterém jich zasedá pouze jedna pětina.

Konkrétní složení rozšířeného senátu stanoví rozvrh práce.⁴⁵⁵ Rozvrh práce vydává předseda soudu po projednání se soudcovskou radou.⁴⁵⁶ V současné době přitom předseda má při skládání rozšířeného senátu volnou ruku, neboť není omezen jakýmkoliv výslovně formulovaným ani na soudu mlčky dodržovaným pravidlem. V úvodních letech činnosti soudu tomu ovšem bylo jinak. V rozšířeném senátu zasedali předseda a místopředseda soudu, předsedové kolegií a řídící předsedové z ostatních senátů. Jak mi pověděl jeden z tehdejších členů rozšířeného senátu, v počátcích se na soudu dodržovala striktní hierarchie – řídícími předsedy senátů byly silné osobnosti, které měly uvnitř jimi řízených senátů respekt. Idea byla, že právě díky zahrnutí těchto řídících předsedů do rozhodování rozšířeného senátu bude mít uvnitř soudu respekt i judikatura rozšířeného senátu, na jejíž tvorbě se řídící předsedové podíleli.⁴⁵⁷ Tato idea se ovšem postupem doby opustila. Stalo se tak v důsledku jednak toho, že soud institut řídících předsedů senátů opustil, jednak i toho, že s rostoucím počtem senátů soudu již zastoupení všech senátů v rozšířeném senátu zajistit nešlo. Od určité doby tak členství v rozšířeném senátu není navázáno na princip zastoupení jednotlivých senátů. Opuštění tohoto principu je vidět i na současném složení rozšířeného senátu, u kterého lze pozorovat, že jeden ze senátů má v rozšířeném senátu zástupce dva.⁴⁵⁸ Čtyři tříčlenné senáty tak v rozšířeném senátu nemají své zastoupení vůbec.

Soudci soudu v rozhovorech nejčastěji deklarovali, že principy v pozadí složení rozšířeného senátu jsou dva – síla osobnosti a celková názorová pestrost rozšířeného senátu. Slovy jednoho z členů rozšířeného senátu, v tomto tělese zasedají „pestré osobnosti, které mají přesah, dokáží tvořit, oponovat, zároveň ale nikdo není ani outsider ani nedotknutelná hvězda. Každý je někdy v disentu a nikdy nejsou předem

⁴⁵¹ Rozhovor se členem RS Nejvyššího správního soudu. Brno, červen 2019.

⁴⁵² Zpráva o činnosti NSS v letech 2003–2009. *nssoud.cz* [online]. září 2010 [cit. 1. 8. 2019], s. 31.

⁴⁵³ Tamtéž.

⁴⁵⁴ Viz Rozvrh práce NSS pro rok 2019.

⁴⁵⁵ Ustanovení § 1 odst. 3 Jednacího řádu NSS, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2015, dostupný z: www.nssoud.cz.

⁴⁵⁶ Ustanovení § 41 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

⁴⁵⁷ Rozhovor se soudcem NSS, který byl členem rozšířeného senátu v úvodních letech činnosti soudu. Brno, červen 2019.

⁴⁵⁸ Viz Rozvrh práce NSS pro rok 2019, s. 13, dle kterého jsou členy rozšířeného senátu Filip Dienstbier a Josef Baxa, oba k 1. 1. 2019 členové prvního senátu.

dané hlasovací bloky⁴⁵⁹. V rozšířeném senátu již nezasedají pouze předsedové senátů, ale dostávají se tam i řadoví členové, tzv. votanti.⁴⁶⁰ Důraz je podle tohoto soudce kladen na to, aby rozšířený senát měl co nejkvalitnější výstupy, které tak následně budou uvnitř soudu respektovány.⁴⁶¹ Jiný soudce soudu – soudce, který není členem rozšířeného senátu – také uvedl, že podle něj je rozšířený senát složen pestře – zasedá v něm nejen několik akademiků, ale i soudci kteří na Nejvyšší správní soud přišli z nižšího soudu nebo z jiné právní profese. Zároveň však tento soudce připustil, že části soudců soudu složení rozšířeného senátu nepřipadá ideální. Konkrétně v rozšířeném senátu momentálně chybí zastoupení „konzervativního či pozitivistického křídla soudu“.⁴⁶²

V praxi je složení rozšířeného senátu poměrně stabilní. Od vzniku soudu v roce 2003 do současnosti se v sedmičlenném rozšířeném senátu prošťídalo 22 soudců, což vychází v průměru na jednu obměnu ročně. Prvkem kontinuity po celou dobu činnosti tohoto tělesa je Josef Baxa, který je od počátku činnosti tohoto tělesa jeho předsedou. Zůstal jím i poté, co přestal být předsedou celého soudu. K obměnám podle vyjádření dlouholetého člena rozšířeného senátu dlouho docházelo pouze přirozenou cestou – ukončením soudcovské funkce nebo odchodem na Ústavní soud. Až postupem času se objevilo několik dobrovolných rezignací na místo v rozšířeném senátu. Jeden z dotazovaných členů rozšířeného senátu přitom stabilitu složení rozšířeného senátu kvituje: větší obměna ve složení rozšířeného senátu by podle něj vedla k tomu, že by noví členové chtěli judikaturu rozšířeného senátu měnit. Praxe přitom vyžaduje především jednotný výklad, často bez ohledu na to, jaký ten výklad je. Je proto dobře, že v rozšířeném senátu „existuje silná institucionální paměť, sedí tam ti, co si rozhodnutí rozšířeného senátu pamatují, ví o nich a navazují na ně“.⁴⁶³

Ohledně složení rozšířeného senátu tak lze shrnout, že hlavní roli při jeho skládání hraje předseda soudu. Složení vždy mělo za hlavní cíl zajistit rozšířenému senátu autoritu uvnitř soudu. Faktický způsob, kterým toho mělo složení rozšířeného senátu dosáhnout, se ovšem v průběhu doby změnil od senátní reprezentace a hierarchie k důrazu na kvalitu výstupu.

⁴⁵⁹ Rozhovor s dlouholetým členem rozšířeného senátu. Brno, červen 2019. Podobně se vyjádřili i další dva členové rozšířeného senátu, podle kterých je toto těleso sestaveno z výrazných osobností soudu, jejichž názorovým střetem v diskuzi by senát měl nalézat co nejlepší řešení. ČECH, P. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 30.

⁴⁶⁰ Viz např. Rozvrh práce NSS pro rok 2008, dle kterého v rozšířeném senátu zasedal řadový soudce sedmého senátu Karel Šimka, dostupné z: www.nssoud.cz.

⁴⁶¹ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu, který je členem rozšířeného senátu. Brno, červen, 2019.

⁴⁶² Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu, který není členem rozšířeného senátu. Praha, červen, 2019.

⁴⁶³ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu, který je členem rozšířeného senátu. Brno, červen, 2019.

4.3 Výběr případů jdoucích do rozšířeného senátu – doktrína

Tato podkapitola se zabývá pravidly, podle kterých Nejvyšší správní soud vybírá případy rozhodované v rozšířeném senátu. Nejprve reprodukuje klíčová právní ustanovení, aby následně rozebrala proces výběru případů, kritéria, podle kterých k tomuto výběru dochází a výjimky z nich.

4.3.1 Právní úprava

Soudní řád správní se rozšířenému senátu věnuje krátce. Ve třech ustanoveních, zjevně inspirovaných prvorepublikovou právní úpravou,⁴⁶⁴ upravuje tři cesty, jak se případ může před něj dostat.

Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. platí, že dospěl-li senát při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.

Podle § 18 odst. 1 s. ř. s. zase platí, že dospěl-li senát 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. V takovém případě rozšířený senát přijme zásadní usnesení.

Ustanovení § 18 odst. 4 s. ř. s. zmocňuje předsedu soudu k tomu, aby předložil rozšířenému senátu k posouzení další věci podle jednacího řádu soudu. Jednací řád NSS přitom v § 74 stanoví, že předseda soudu může rozšířenému senátu předložit jiné právní otázky týkající se použití a výkladu právních předpisů a návrhů nových právních předpisů.

Zatímco první z uvedených cest do rozšířeného senátu je v praxi využívána a doktrínou a judikaturou analyzována, u druhé a třetí cesty je tomu naopak. Ani zásadní usnesení, ani rozhodnutí po předložení věci předsedou soudu dosud rozšířený senát nevydal. Jelikož se v této knize primárně zaměřuji na reálnou roli velkých senátů, následující analýza se týká především § 17 s. ř. s. Na místech srovnávacích faktickou roli rozšířeného senátu s tím, k čemu bylo toto těleso určeno zákonem, se nicméně věnuji i zbylým dvěma zmíněným cestám do rozšířeného senátu.

Soudní řád správní v § 17 upravuje základní otázky týkající se procesu selekce velkosenátních případů a kritérií, podle kterých tato selekce probíhá. Ostatní otázky upravuje jednací řád soudu, anebo je soud dotváří samotnou rozhodovací praxí. Další část analyzuje proces vybírání věcí rozhodovaných rozšířeným senátem. Po ní následuje část o kritériích výběru případů.

⁴⁶⁴ Viz úvodní část této kapitoly.

4.3.2 Proces

Klíčovými aktéry selekce případů do rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. jsou malé senáty. Pouze tyto soudní formace mohou aktivovat rozšířený senát. Účastníci řízení nebo ostatní soudci soudu mohou soudce senátu, který věc projednává, upozornit na splnění podmínek, aby věc byla rozšířenému senátu postoupena; konečné rozhodnutí však náleží členům rozhodujícího senátu. Sám rozšířený senát je tedy v tomto směru pasivní, neboť rozhoduje jen v takových věcech, které mu malé senáty postoupí.

Ohledně formy postoupení stanoví soudní řád správní pouze povinnost senátu svůj odlišný právní názor odůvodnit. Jednací řád upřesňuje, že senát o postoupení rozhoduje usnesením, v jehož odůvodnění vymezení spornou otázku, označí předchozí rozhodnutí soudu o této otázce a uvede svůj názor na její řešení.⁴⁶⁵

Rozšířenému senátu se nepostupuje pouze sporná právní otázka, ale celá „věc“.⁴⁶⁶ Jednací řád ovšem dává rozšířenému senátu dvě možnosti, jak následně postupovat. Lze-li o sporné právní otázce rozhodnout samostatně od ostatních námitek ve věci, může rozšířený senát zodpovědět pouze spornou právní otázku a věc vrátit k dalšímu projednání a rozhodnutí předkládajícímu senátu.⁴⁶⁷ Je-li ale sporná „celá věc“ (tj. otázky od sebe nelze oddělit, nebo je v celé věci nutné zodpovědět právě jen spornou otázku), anebo jestliže to rozšířený senát považuje za „z důvodů hospodárnosti řízení nebo jiných důležitých důvodů vhodné“,⁴⁶⁸ může rozšířený senát rozhodnout celou věc, a tím řízení před Nejvyšším správním soudem skončit.⁴⁶⁹

Další otázky procesu výběru případů do rozšířeného senátu řeší samotná judikatura rozšířeného senátu. Zásadní v tomto ohledu je závěr, že je to sám rozšířený senát, kdo má poslední slovo ohledně své kompetence. Jestliže je mu věc postoupena, avšak rozšířený senát má za to, že pro jeho aktivaci nejsou splněny podmínky, věc bez meritorního vyjádření vrací předkládajícímu senátu.⁴⁷⁰ V tomto ohledu tedy rozšířený senát hraje v procesu selekce roli negativního aktéra, který si nemůže sám věc vybrat, může se jí ale odmítnout zabývat.

⁴⁶⁵ Ustanovení § 69 odst. 1 Jednacího řádu NSS. Usnesení o postoupení často bývají i mnohostránkové analýzy právního problému. Z poslední doby viz např. usnesení ze dne 10. 10. 2018, č. j. 1 Afs 438/2017-32. Ne vždy tomu tak bylo. Více srov. podkapitulu 4.5.1 věnující se procesu vzniku rozhodnutí rozšířeného senátu.

⁴⁶⁶ Srov. znění § 17 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁶⁷ Ustanovení § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS.

⁴⁶⁸ Ustanovení § 71 odst. 2 písm. a), resp. § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS.

⁴⁶⁹ K tomuto kroku rozšířený senát sahá zhruba ve čtvrtině případů. Srov. níže pozn. č. 551.

⁴⁷⁰ Viz např. usnesení RS NSS ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37.

4.3.3 Kritérium: odchylný právní názor

Základním kritériem příslušnosti rozšířeného senátu je existence judikatorního rozporu. Rozpor může nastat ve dvou typech situací: První je v textu zákona výslovně zakotvená situace, kdy se malý senát chce odchýlit od právního názoru soudu vyjádřeného v předchozí jednotné judikatuře. Druhá situace nastává, pokud existující rozporná judikatura staví rozhodující malý senát do situace, kdy nemůže rozhodnout, aniž by vyjádřil odlišný právní názor od některého z konfliktních judikátů.⁴⁷¹

Pojem judikatorního rozporu dále precizuje judikatura a doktrína. Podle judikatury je nerozhodné, zda byl konfliktní právní názor vyjádřen jako názor pro věc stěžejní (*ratio decidendi*), nebo pouze na okraj (*obiter dictum*). Nejvyšší správní soud zastává tuto širší definici pojmu „právní názor“ z důvodu právní jistoty a sjednocovací funkce jeho judikatury – argumentace soudu v rozhodnutí představuje pro ostatní orgány i pro adresáty práva důležitou informaci ovlivňující jejich právní úvahy.⁴⁷² Navíc rozlišování stěžejních a okrajových důvodů předchozího rozhodnutí je podle soudu v praxi obtížné, někdy až nemožné. Co je čím, určuje až následná praxe.⁴⁷³

Rozporem naopak není, pokud se nejedná o normativní rozpor dvou interpretačních závěrů, ale o rozpor v hodnotovém nebo principiálním pozadí těchto závěrů.⁴⁷⁴ Podobně judikatorní rozpor nevzniká, jestliže oba judikáty mohou vedle sebe obstát (mohou tedy být např. odlišeny). Pochopitelně, zda se v konkrétní situaci jedná či nejedná o rozpor, může být předmětem legitimní neshody. Samotný názor, jaká norma z určitého rozhodnutí plyne, totiž vyžaduje interpretaci významu rozhodnutí, v čemž se mohou jednotliví interpreti lišit.⁴⁷⁵ O vyjádření odchylného

⁴⁷¹ Viz KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2.

⁴⁷² Usnesení RS NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS.

⁴⁷³ Rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008-112, č. 1697/2008 Sb. NSS. Rozšířený senát na tomto pojetí setrval i v nedávném rozhodnutí, ve kterém desátý senát navrhol jeho opuštění. Viz usnesení RS NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 39. K hlubšímu rozboru tohoto problematického odlišování nosných a jiných důvodů viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 52–61. Takto široce definovaný pojem judikatorního rozporu doktrína v době přijetí soudního řádu správního nepředpokládala. Viz VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, považující v souvislosti s § 17 s. ř. s. za právní názor jen nosné důvody, ne důvody uvedené na okraj.

⁴⁷⁴ KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2. K typům rozporů viz KÜHN, Z. Konzistence judikatury jako problém právní kultury. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. Toto pojetí prošlo testem ústavnosti v nálezu ÚS ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11), ve kterém Ústavní soud vyslovil, že odlišný výklad obdobných institutů v jiných zákonech nepředstavuje judikatorní rozpor vyžadující předložení věci do rozšířeného senátu.

⁴⁷⁵ To se v praxi také (čím dál tím častěji) děje. Například v roce 2017 rozšířený senát vrátil bez meritorního projednání z důvodu neexistence judikatorního rozporu tři kauzy. Viz usnesení RS NSS ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016-66; usnesení RS NSS ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48,

právního názoru nejde ani v případě iniciování řízení u nadřazeného soudu. Soud totiž považuje jak předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení určitého ustanovení dle čl. 95 Ústavy, tak i položení předběžné otázky SDEU za předběžné posouzení, a nikoliv za konečné rozhodnutí vyjadřující právní názor ve smyslu § 17 s. ř. s.⁴⁷⁶ Tato konstrukce dává možnost malým senátům rozšířený senát obcházet – s čím neuspějí uvnitř soudu, a má to ústavní či evropský rozměr, mohou zkusit štěstí u soudu nadřazeného.

Kromě podmínky existence „judikatorního rozporu“ ve výše uvedeném smyslu judikatura stanoví i druhou podmínku aktivace rozšířeného senátu, a to, že vyřešení předloženého judikatorního rozporu je pro rozhodnutí předložené věci nezbytné. Rozšířený senát neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů.⁴⁷⁷

Při splnění podmínek kompetence rozšířeného senátu je jeho aktivace obligatorní. Ustanovení § 17 s. ř. s. totiž stanoví kritérium selekce případů rozšířeného senátu ve formě pravidla (oproti principu⁴⁷⁸), jehož modalita je povinnost (oproti modalitě spočívající v dovolení, tedy možnosti).⁴⁷⁹ Naopak, jestliže nejsou podmínky naplněny, rozšířený senát nemá kompetenci, a malý senát tak věc postoupit nesmí. Takto přísně formulovaná zásada je odůvodňována právem na zákonného soudce, dle kterého má být předem stanovené a zjistitelné, kteří soudci jsou příslušní k rozhodnutí ve věci.⁴⁸⁰ Nad dodržováním toho, aby rozhodovala zákonem příslušná formace, dohlíží Ústavní soud.⁴⁸¹

Je otázkou, zda Ústavním soudem zastávaný požadavek na možnost určení formace podle předem daných pravidel odpovídá zákonné konstrukci rozšířeného senátu. Na rozdíl od § 17 totiž § 18 s. ř. s. dává malým senátům **možnost** otázku do rozšířeného senátu předložit, jestliže jsou naplněna kritéria (opětovný nesouhlas soudu s právním názorem správního orgánu).⁴⁸² Toto gumové ustanovení tak svěřuje senátům možnost uplatnit široké uvážení ohledně toho, která formace soudu by měla právní otázku ve věci posoudit. Ustanovení tak na první pohled požadavky Ústavního soudu

č. 3539/2017 Sb. NSS; usnesení RS NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS. Více k tomuto pnutí mezi malými senáty a rozšířeným senátem srov. podkapitoly 4.5.3 a 4.8..

⁴⁷⁶ Viz usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, bod 28.

⁴⁷⁷ Viz usnesení RS NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105. K tomu srov. též nálezy ÚS ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665), bod 19, kárající NSS za předložení do rozšířeného senátu otázky, kterou nebylo třeba k rozhodnutí věci zodpovědět.

⁴⁷⁸ K základnímu rozlišení pravidel a principů viz např. SCHLAG, P. *Rules and Standards*. *UCLA Law Review*. 1985, roč. 33.

⁴⁷⁹ K různým modalitám v právu viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 31–33.

⁴⁸⁰ Viz např. ŠIMÍČEK, V. *Právo na zákonného soudce v České republice*. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 10.

⁴⁸¹ Srov. např. nálezy ÚS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107); nálezy ÚS ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665); nálezy ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 34.

⁴⁸² Ustanovení § 18 odst. 1 s. ř. s.: „Dospěl-li senát při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o němž se opírá rozhodnutí správního orgánu, **může** předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu k posouzení. V takovém případě rozšířený senát přijme zásadní usnesení“ (zvýraznění přidáno).

na předvídatelnost a zjistitelnost rozhodovací formace nenaplnjuje.⁴⁸³ Problém konkrétnosti kritéria kompetence velkého senátu a jeho souladu se zásadou zákonného soudce je však přítomný u velkých senátů všech tří českých vrcholných soudů. Této problematice se tak podrobně věnuji v teoretických částech knihy.⁴⁸⁴

4.3.4 Výjimky z obecného kritéria

Nejvyšší správní soud se při výkladu § 17 odst. 1 s. ř. s. neomezuje na jeho znění, ale vykládá ho naopak „z komplexního a funkčního hlediska“.⁴⁸⁵ Judikatura tak postupně dovodila (a stále dovozuje) několik výjimek, kdy, ač v judikatuře soudu existuje judikatorní rozpor, malý senát není povinen věc do rozšířeného senátu předložit. Uvedu zde hlavní tři.

První výjimkou z povinnosti aktivace rozšířeného senátu je judikatorní obrat v důsledku zásahu nadřazeného soudu.⁴⁸⁶ Kompetence rozšířeného senátu vychází z tzv. ohniska sporu.⁴⁸⁷ Rozšířený senát je příslušný rozhodovat pouze pokud se ohnisko právního sporu nachází uvnitř soudu.⁴⁸⁸ To plyne z jeho role vnitřního sjednocovatele rozhodovací činnosti malých senátů. Naopak pokud je výkladový spor mezi Nejvyšším správním soudem a nadřazeným soudem, ohnisko sporu se nachází vně Nejvyššího správního soudu a rozšířený senát kompetenci rozhodnout nemá. Nejvyšší správní soud zde vychází z myšlenky hierarchického uspořádání právního řádu a systému judikatury.⁴⁸⁹ Aktivovat rozšířený senát, ač o věci rozhodl závazně nadřazený soud, by podle rozšířeného senátu „znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů“ nadřazeného soudu.⁴⁹⁰ Z tohoto pohledu soud

⁴⁸³ Podmínkám práva na zákonného soudce v souvislosti s aktivací velkých senátů se věnuji v podkapitole 8.3.

⁴⁸⁴ Srov. především podkapitoly 7.2, 8.2.2 a 8.3.

⁴⁸⁵ Usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS.

⁴⁸⁶ Následující pasáže vycházejí z článku, který jsem napsal společně s Janem Petrovem. KADLEC, O., PETROV, J. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 1. Zde reprodukovanou část článku jsem napsal výlučně sám a užívám ji zde s výslovným svolením Jana Petrova.

⁴⁸⁷ Pojem „ohnisko sporu“ jsme s Janem Petrovem zkusili zavést ve výše citovaném článku. Podle nás pomáhá k pochopení této první skupiny výjimek. Rozšířený senát sám v jednom z prvních rozhodnutí obecněji se vyjadřujících k otázkám své kompetence použil pojem ohnisko odlišnosti (usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS), v následujících rozhodnutích ho ale již nepoužívá. S J. Petrovem jsme místo ohniska odlišnosti zvolili sousloví ohnisko sporu. Pojem odlišnost totiž evokuje odlišení (*distinguishing*) při práci s judikaturou. V situaci odlišnosti dvou kauz by se přitom o judikatorní rozpor nejednalo. Pojem spor naopak lépe vystihuje situaci střetu právních názorů ohledně stejné právní otázky.

⁴⁸⁸ Usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS.

⁴⁸⁹ Naposledy souhrnně a přehledně v usnesení RS NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS, body 20–26.

⁴⁹⁰ Usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS.

považuje rozhodnutí nadřazených soudů autoritativně vykládající nadřazené normativní rámce za závazná.⁴⁹¹ Za nadřazené soudy Nejvyšší správní soud považuje Ústavní soud, ESLP a SDEU.⁴⁹²

Implementace názoru nadřazeného soudu v praxi vypadá tak, že jestliže nadřazený soud konstatuje rozpor některého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s nadřazeným soudem hlídaným normativním rámcem (ústavním pořádkem, Úmluvou či právem EU), malý senát při následném projednávání totožné právní otázky již věc nepředkládá rozšířenému senátu k odchýlení se od dosavadní judikatury svého soudu, nýbrž považuje judikaturu za změněnou a je na něm samotném, aby názor nadřazeného soudu ve svém rozhodnutí reflektoval.⁴⁹³ Reflektovat výklad nadřazeného soudu podle Ústavního soudu znamená „následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě“.⁴⁹⁴ Rozhodnutí nadřazeného soudu shledávající dosavadní judikaturu nevyhovující tak ve výsledku bere rozšířenému senátu kompetenci provést judikatorní změnu. Změna judikatury totiž nastává v důsledku názorového sporu s vnějším ohniskem.⁴⁹⁵

To však neznamená, že předmětná otázka má již navždy dveře do rozšířeného senátu zavřené. Zatímco tříčlenný senát rozhodující časově jako první po rozhodnutí nadřazeného soudu do rozšířeného senátu právní otázku předložit nemůže a je na něm, jak názor nadřazeného soudu do svého rozhodnutí promítne, při následném rozhodování Nejvyššího správního soudu se reflexe závěrů nadřazeného soudu může opět stát předmětem sporu s vnitřním ohniskem. Je tomu tak v případech, kdy mezi senáty panuje spor o výklad názoru nadřazeného soudu. Takto se např. předmětem rozhodování rozšířeného senátu stala otázka aplikovatelnosti názoru vysloveného Ústavním soudem ve věci prekluze daňové povinnosti. Ústavní soud svůj názor vyslovil ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob.⁴⁹⁶ Následně vznikl mezi devátým a prvním senátem Nejvyššího správního soudu spor o to, zda nález dopadá i na daň z přidané hodnoty. Rozšířený senát shledal svoji příslušnost rozhodnout a zároveň vyslovil, že závěry Ústavního soudu se vztahují na všechny typy daní.⁴⁹⁷

⁴⁹¹ Tamtéž.

⁴⁹² Usnesení RS NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS.

⁴⁹³ Usnesení RS NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS.

⁴⁹⁴ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 62. K možnosti dialogu malého senátu viz tuto část níže.

⁴⁹⁵ Takto nejobecněji usnesení RS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS. Rozšířený senát může přijít o příslušnost věc rozhodnout i v průběhu řízení před ním. Stane se tak, jestliže po předložení věci rozšířenému senátu o sporné právní otázce rozhodne nadřazený soud. Viz např. usnesení RS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS, kdy rozhodl Ústavní soud.

⁴⁹⁶ Nález ÚS ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07 (N 211/51 SbNU 639).

⁴⁹⁷ Usnesení RS NSS ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009-98, č. 2230/2011 Sb. NSS, bod 13. Podobně příslušnost rozšířeného senátu založila i nutnost vyjasnit dopad judikatury ESLP (usnesení RS NSS ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS, bod 32) nebo SDEU (usnesení RS NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63, 3174/2015 Sb. NSS).

Ve skutečnosti ale vztah nadřazeného soudu a Nejvyššího správního soudu není jednostranným diktátem správních řešení nadřazeným soudem, ale jedná se spíše o nadřazeným soudem moderovanou diskuzi. Obecně Nejvyšší správní soud uznává, že nadřazeným soudem provedený výklad je nutné v obdobných případech respektovat. Ovšem vzhledem k tomu, že samotná judikatura nadřazených soudů není neměnná, připouští se, že níže postavený soud se může od předchozího právního názoru nadřazeného soudu ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech odklonit, a tím zahájit mezisoudní dialog.⁴⁹⁸

Základní podmínky odklonu naznačil Ústavní soud. Musí se jednat o v dobré víře přednesené relevantní a přesvědčivé důvody podporující explicitně provedenou změnu. Zároveň se musí jednat o konkurující úvahy, které nadřazený soud dosud k této právní otázce výslovně neodmítl.⁴⁹⁹ Jestliže podmínky ospravedlňující mezisoudní dialog jsou splněny, neměl by nadřazený soud odchylovací se rozhodnutí zrušit pouze z důvodu, že nenásledovalo jeho právní názor.⁵⁰⁰

Zapojení rozšířeného senátu do mezisoudního dialogu opět plyne z konceptu ohniska sporu. Pokud dosud nerozhodl žádný senát Nejvyššího správního soudu v souladu s názorem nadřazeného soudu, je spor pouze mezi nyní rozhodujícím tříčlenným senátem a nadřazeným soudem; jedná se tedy o vnější ohnisko a rozšířený senát se k zahájení dialogu neaktivuje.⁵⁰¹ Naopak pokud již názor

⁴⁹⁸ Srov. např. usnesení RS NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Pojem mezisoudní dialog používám v úzkém významu tohoto termínu. Mám na mysli situace, kdy soud nabídně alternativní argumentaci, jejímž prostřednictvím polemizuje se závěry dříve vyslovenými nadřazeným soudem, a nadřazený soud na tuto argumentaci následně reaguje. Obecně k dalším významům pojmu mezisoudní dialog SLAUGHTER, A-M. A Typology of Transjudicial Communication. *University of Richmond Law Review*. 1994, roč. 29, č. 1. Ve vztahu k polemice s Ústavním soudem viz např. usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS, nebo náleží ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173). Možnost polemiky akceptuje i ESLP, který se v některých případech nechal přesvědčit národními soudy ke změně své judikatury – např. Nejvyšším soudem Spojeného království (kauza *Horncastle* – viz rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království* ze dne 15. 12. 2011, č. stížností 26766/05 a 22228/06. K mezisoudnímu dialogu s SDEU viz ROSAS, A. The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2, s. 121–136.

⁴⁹⁹ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), body 58, 71 a 72. Srov. také usnesení RS NSS ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009-98, č. 2230/2011 Sb. NSS; usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS. K možnostem Nejvyššího správního soudu polemizovat s Ústavním soudem srov. RIGEL, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2010, roč. 16, č. 1.

⁵⁰⁰ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 71.

⁵⁰¹ Takto se např. první senát NSS v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163 vymezil vůči závěrům ESLP vysloveným v rozsudku velkého senátu ve věci *Zolotukhin proti Rusku* ze dne 10. 2. 2009, č. stížností 14939/03. Po zahájení dialogu je následně pro tříčlenné senáty závazný právní názor nikoliv nadřazeného soudu, ale „diskutujícího“ senátu NSS (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 80/2008-67, č. 1744/2009 Sb. NSS). To platí ovšem pouze do doby, než opět nadřazený soud promluví, což v posledně citované věci Ústavní soud učinil [viz náleží ÚS ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387)]. Pro další příklady dialogu, tentokrát s Ústavním soudem, viz rozsudky NSS ze dne 24. 9. 2008, č. j. 2 Afs 79/2008-40; ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009-52, č. 2000/2010 Sb. NSS.

nadřazeného soudu některý ze senátů v předchozích případech do judikatury otiskl, ohnisko sporu na Nejvyšším správním soudu vzniká a nyní rebelující malý senát může odklon od názoru nadřazeného soudu iniciovat jen skrze rozšířený senát.⁵⁰²

Druhou výjimkou z povinnosti předkládat věci do rozšířeného senátu v případě judikatorního rozporu jsou tzv. judikatorní excesy. Judikatorní exces znovu pracuje se závaznou judikaturou nadřazených soudů, nyní ovšem k této skupině přibírá i názory samotného rozšířeného senátu. Judikatorního excesu se malý senát dopustí tehdy, pokud vůbec judikaturu nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu nereflektuje (např. z důvodu opomenutí), ač je zřejmé, že na věc dopadá. V takové situaci další rozhodnutí malého senátu následující názor nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu ohnisko sporu nezakládá, a tříčlenný senát nemusí věc rozšířenému senátu k odchýlení se od excesu předkládat.⁵⁰³ Podobně ohnisko nezakládá ani to, pokud judikatura Nejvyššího správního soudu naopak názor nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu reflektuje a malý senát věc předloží do rozšířeného senátu s návrhem na změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, a to, aniž by uvedl konkurenční úvahy pro odchýlení se od této závazné judikatury.⁵⁰⁴ V obou těchto situacích rozšířený senát kompetenci nemá a předloženou věc vrátí bez meritorního projednání malému senátu.⁵⁰⁵

Třetí výjimka z povinnosti aktivovat rozšířený senát je evoluční překonání judikatury. Až do května roku 2019 musely malé senáty aktivovat rozšířený senát pokaždé, když se odchýlily od kteréhokoliv soudem v minulosti vysloveného právního názoru, který ještě nebyl rozšířeným senátem nebo nadřazeným soudem právně odstraněn. To ovšem v některých situacích mohlo vést k nutnosti skrze rozšířený senát odstraňovat i ojedinělé a pozapomenuté právní názory, ze kterých již ustálená, a tedy fakticky sjednocená praxe nevycházela. V roce 2019 rozšířený senát výjimku

⁵⁰² Takto např. ve věci 3 + 0 nejprve první senát nálezu Ústavního soudu následoval, poté se však od názoru vyjádřeného v nálezu chtěl pátý senát odchýlit. Rozšířený senát ve věci postoupené pátým senátem výslovně zvažoval, zda se názor Ústavního soudu nepokusí změnit, neshledal k tomu ale výše popsané striktní podmínky (srov. usnesení RS NSS z 12. 1. 2011, č. j. 5 Afs 15/2009-122, č. 2229/2011 Sb. NSS).

⁵⁰³ Viz usnesení RS NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS, bod 25, ve kterém rozšířený senát neshledal svoji příslušnost, neboť rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odporující závazné judikatuře Ústavního soudu tuto judikaturu „náležitě nereflektují, ani se vůči ní nevymezují, resp. s ní argumentačně nijak nepolemizují“. Excesem odůvodnil nepředložení věci rozšířenému senátu i rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127; tento postup Ústavní soud výslovně posvětil nálezem ÚS ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501).

⁵⁰⁴ Viz např. usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, body 22 a 25, ve kterém rozšířený senát věc malému senátu vrátil bez věcného projednání s tím, že rozpor byl již rozšířeným senátem jednou vyřešen a ačkoliv malý senát ukazuje na jiné řešení, nenabízí žádné nové argumenty.

⁵⁰⁵ Viz usnesení RS NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Vyjádření se nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu v jiné věci se může stát i v průběhu řízení před rozšířeným senátem. V takové situaci rozšířený senát věc malému senátu vrací bez věcného rozhodování. Viz usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13.

z povinnosti jeho aktivace právě pro situace již evolučně překonaných právních názorů vytvořil.⁵⁰⁶

Praxe tedy již vytvořila z kompetence rozšířeného senátu několik výjimek – zásah nadřazeného soudu, judikatorní excés a evoluční překonání. Všem těmto výjimkám je přitom společné funkční pojetí kompetence rozšířeného senátu, které klade důraz na to, aby bylo v rozšířeném senátu „o čem“ rozhodovat, aby mohl zvážit vzájemně odlišné argumenty. Rozšířený senát naopak zřetelně odmítl formálně a předem předvídatelně vyslovovat závaznost právního řešení přijatého nadřazeným soudem, potírat neodůvodněné judikatorní excesy anebo konstatovat, že praxe se již ustálila.⁵⁰⁷

Vytváření jednotlivých výjimek, a především té poslední, je logickým důsledkem v základu až nereálně ambiciózně nastavené kompetence rozšířeného senátu. Základní problém současného nastavení je, že používá dva elementy z fungování judikatury v různých právních kulturách. V angloamerickém právu sice platí striktní závaznost předchozího rozhodnutí – precedentu, ale dosah takového rozhodnutí je při argumentaci s ním manipulovatelný díky rozlišování *ratia decidendi* a *obiter dicta*. Díky tomu je systém judikatury flexibilní. Kontinentální právní kultura, oproti tomu, sice typicky používá předchozí rozhodnutí bez rozlišení *ratia* a *obiter* (vše, co je v předchozím rozhodnutí napsané má stejný normativní účinek), ale právní názory v rozhodnutích nejsou striktně závazné. Lze se od nich z určitých důvodů odchýlit, a to i z pozice nižšího soudu. V důsledku je systém judikatury na kontinentě také flexibilní.⁵⁰⁸

Model judikatury na Nejvyšším správním soudu z pohledu malých senátů si bere z obou systémů něco – široké pojetí závaznosti bere z kontinentálního systému (nerozlišuje se *obiter* a *ratio*) a striktní závaznost předchozího rozhodnutí bere z angloamerického systému (§ 17 s. ř. s. zapovídá možnost se od předchozího právního názoru odchýlit). Kombinace těchto dvou elementů v jednom systému přitom není udržitelná. Tento přístup totiž znamená, že v nastavení závaznosti předchozích rozhodnutí z pohledu malých senátů chybí flexibilní prvek. Tím se systém judikatury stává strnulým a při současném zatížení soudu těžko udržitelným. Vše, co tříčlenné senáty ve více než 4 000 rozhodnutích ročně napíší, je pro jejich další činnost závazné. Soud tak postupným vytvářením výjimek z povinnosti předložit věc rozšířenému

⁵⁰⁶ Usnesení RS NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, podle kterého „rozšířený senát podle § 17 s. ř. s. není povolán řešit judikatorní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky“. Je možné, že rozšířený senát částečně jen legalizoval praxi, která fakticky na soudu již (v podání některých senátů) existovala. Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016-43.

⁵⁰⁷ V tomto ohledu řízení před rozšířeným senátem připomíná řízení před SDEU o předběžných otázkách. SDEU také nemá odpovídat na otázky, na které si může předkládající soud nalézt odpověď sám. Viz BOBEK, M. Předložit či nepředložit? Faktory ovlivňující uvážení českého soudce zda (ne) zahájit řízení o předběžné otázce. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 4.

⁵⁰⁸ K popisu a srovnání obou systémů viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, kap. 3.

senátu nahlodává a činí flexibilnější druhý z prvků, tedy závaznost předchozího rozhodnutí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Jelikož ale dosud judikované výjimky jsou vždy poměrně úzce formulované, problém příliš ambiciózního nastavení přetrvává. To vede jednak k vyššímu počtu nevědomě založených judikatorních rozporů, které by podle současného nastavení měl řešit rozšířený senát,⁵⁰⁹ a jednak k tomu, že díky nákladům na aktivaci rozšířeného senátu může judikaturu celého soudu předurčovat první senát, který se k věci vyjádří, ač s ním třeba zbytek soudu nesouhlasí.⁵¹⁰ Myslím, že cesta k odlehčení systému judikatury Nejvyššího správního soudu skutečně vede přes flexibilnější kritérium kompetence rozšířeného senátu. K tomuto se ještě vrátím v obecných teoretických částech knihy.⁵¹¹

4.4 Výběr případů rozšířeného senátu – praxe

Tato podkapitola popisuje, jak Nejvyšší správní soud v praxi vybírá případy, které řeší v rozšířeném senátu. V prvních dvou částech se věnuje tomu, kolik věcí se do rozšířeného senátu dostává a jaké typy věcí to jsou. Následně se třetí část podkapitoly věnuje naopak tomu, co se do rozšířeného senátu nedostává, ač by se to tam podle doktrinárních kritérií dostat mělo.

4.4.1 Kvantita

Za svou šestnáctiletou existenci (2003–2018) vydal rozšířený senát 262 rozhodnutí. V průměru ročně tedy toto těleso řešilo zhruba 16 věcí, přičemž kromě úvodních let nelze pozorovat žádné podstatné výkyvy jeho aktivity v průběhu času.

Srovnáme-li to s celkovým nápadem soudu, zjistíme, že rozšířený senát rozhoduje vsuktu pouze zlomek celým soudem rozhodovaných kauz. V průměru soud rozhodne zhruba 3 252 věcí ročně.⁵¹² Z tohoto celkového objemu rozšířeným senátem prochází 0,5 % případů. Toto číslo zůstane téměř beze změny, zaměříme-li se i pouze na meritorní rozhodnutí – jak uvedeno výše, Nejvyšší správní soud totiž může provádět selekci kauz pouze ve věcech mezinárodní ochrany, která současně

⁵⁰⁹ K vysokému počtu rozporů znamenajících, že některý ze senátů předtím porušil povinnost aktivovat rozšířený senát, srov. podkapitulu 4.4.2.

⁵¹⁰ K důvodům, proč se soudci v některých případech podřizují i podle nich „nesprávným“ názorům, srov. závěr podkapitoly 4.4.3.

⁵¹¹ Srov. podkapitoly 6.2 a 8.2.2.

⁵¹² Počítány jsou pouze agendy, které, alespoň teoreticky, mohly být předmětem rozhodování v rozšířeném senátu. Vyloučené jsou tedy rozhodnutí kárných a konfliktních senátů, neboť ani jeden ze senátů během sledovaného období neměl možnost věc do rozšířeného senátu předložit. Ne každé řízení zahájené u soudu musí skončit vydáním rozhodnutí. Některé končí i „jinak“ (např. založením věci, nebo vyřízením neformálním přípisem). Takové situace jsou ze statistik rovněž vyloučeny. Zdroj dat jsou statistiky rozhodovací činnosti a databáze rozhodnutí NSS, oboje dostupné z: www.nssoud.cz.

tvoří něco kolem 6 % celkové agendy soudu. K nepřijatelnosti navíc v této agendě soudy sahají pouze zhruba u pětiny věcí.⁵¹³ Základní čísla reflektující aktivitu celého soudu a aktivitu rozšířeného senátu jsou uvedena v tabulce 2.

Tabulka 2: Počet rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a jeho rozšířeného senátu (2003–2018)

Rok	Celkem konečných rozhodnutí	Rozšířený senát
2003	1 884	2
2004	3 526	11
2005	4 327	10
2006	4 306	10
2007	4 283	25
2008	3 317	22
2009	2 844	23
2010	2 551	22
2011	2 562	17
2012	2 835	15
2013	3 194	12
2014	2 921	23
2015	3 151	20
2016	3 136	20
2017	3 545	16
2018	3 644	14
Celkem	52 025	262
Průměrně za rok	3 252	16
% ze všech rozhodnutí	100	0,5

4.4.2 Typy rozhodovaných případů

V blíže zkoumaných třech letech (2015–2017) malé senáty postoupily do rozšířeného senátu 54 věcí.⁵¹⁴ Z obou důvodů aktivace rozšířeného senátu – judikatorní rozpor a vůle odchytil se od předchozího názoru – nepatrně častějším důvodem

⁵¹³ Viz BOBÁK, M., HÁJEK, M. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? *MUNI Law Working Paper Series*. 2015, č. 2, dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>.

⁵¹⁴ K volbě zkoumaného období a zdrojům dat srov. podkapitolu 2.4.

postoupení byla nutnost vyřešení judikatorního rozporu (30 věcí);⁵¹⁵ důvod spočívající v úmyslu předkládajícího senátu odchýlit se od dosavadní nerozporné judikatury stál v pozadí postoupení ve 23 věcech; v jedné věci byly postoupeny dvě právní otázky, u jedné šlo o rozpor, u druhé o odchýlení. Z věcí postoupených na základě judikatorního rozporu se v polovině (15) případů jednalo o rozpor dvou či více judikatorních linií, ve 14 případech šlo o rozpor jednotlivých rozhodnutí⁵¹⁶ a ve dvou případech o rozpor judikatorní linie na straně jedné a jednotlivých rozhodnutí na straně druhé.

Vysoká četnost aktivace rozšířeného senátu z důvodu rozporu by se mohla jevit jako překvapivá. Situace rozporu v judikatuře totiž značí předchozí nesplnění povinnosti nejméně jednoho malého senátu věc do rozšířeného senátu předložit. V případě rozporu dvou či více judikatorních linií jde dokonce o opakovaná selhání více senátů věc do rozšířeného senátu předložit. To může být buď znepokojující s ohledem na to, že ve světle judikatury Ústavního soudu se jedná o systematické porušování práva na zákonného soudce,⁵¹⁷ anebo to může svědčit o tom, že požadavky judikatury Ústavního soudu ohledně určitého a předvídatelného zákonného soudce jsou nastaveny moc přísně a nereflktují možnosti reálné praxe. K podmínkám práva na zákonného soudce v souvislosti s kompetencí velkých senátů se ještě vrátím v kapitole 8.⁵¹⁸

Oproti situacím rozporu malé senáty využívají možnost navrhnout rozšířenému senátu odchýlení se od předešlých závěrů především vůči jednotlivým soudním rozhodnutím. Z 24 návrhů na odchýlení se malé senáty ve 21 případech chtěly odchýlit od jednoho či dvou předchozích rozhodnutí. Pouze ve třech případech se jednalo o návrhy na opuštění judikatorních linií čítajících tři a více rozhodnutí.⁵¹⁹ Uvedené je vcelku logické, s ohledem na to, že s opakováním názorů roste počet senátů, které již zvolené řešení aplikovaly, a tím se i snižuje pravděpodobnost, že tento názor některý z malých senátů bude chtít změnit.

Rozšířený senát poměrně často malým senátům věc vrací z důvodu neshledání své kompetence. Z 53 blíže analyzovaných věcí⁵²⁰ jich rozšířený senát 9 (tj. cca 17 %)

⁵¹⁵ V této statistice má „rozpor“ přednost. Vycházím přitom ze znění § 17 s. ř. s. – jestliže se předkládající senát chtěl odchýlit, zároveň ale ohledně určité otázky panovala rozporná judikatura, musel, bez ohledu na svoji vůli se odchýlit, věc do rozšířeného senátu předložit. Kauzu tedy v takové situaci započítávám jako příslušnost rozšířeného senátu z důvodu rozporu, bez ohledu na to, že předkládací usnesení mohlo prezentovat věc převážně jako nesouhlas předkládajícího senátu s jednou z judikatorních linií. Jako odchýlení naopak označuji pouze situaci, kdy existovala nerozporná judikatura soudu, od které se předkládající senát chtěl odchýlit.

⁵¹⁶ Tj. maximálně dvou rozhodnutí zastávajících každý z protichůdných právních názorů.

⁵¹⁷ K požadavkům práva na zákonného soudce srov. ŠIMÍČEK, V. Právo na zákonného soudce v České republice. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 10.

⁵¹⁸ Podkapitola 8.3.

⁵¹⁹ Ohledně úspěšnosti návrhů na odchýlení srov. podkapitulu 4.5.3 analyzující, jak rozšířený senát o předložených věcech rozhoduje.

⁵²⁰ Malé senáty rozšířenému senátu v tříletém sledovaném období (2015–2017) předložily 54 věcí, jedna z nich však do dnešní doby (léto 2019) nebyla rozhodnuta (věc předložená usnesením NSS ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. 5 As 177/2016), neboť se v ní rozšířený senát obrátil s předběžnou otázkou na Soudní dvůr.

vrátil předkládajícímu senátu bez meritorního projednání z důvodu nedostatku své kompetence.⁵²¹ Vysoký počet případů vrácení svědčí o dvou skutečnostech.

Za prvé, naplnění kritérií kompetence rozšířeného senátu je mezi samotnými soudci poměrně často předmětem sporu. I to by svědčilo o nereálnosti výše uvedeného požadavku na apriorní předvídatelnost a určitelnost senátů, které ve věci mají rozhodovat. Za druhé, rozšířený senát v praxi naplnění podmínek své kompetence v konkrétních věcech detailně a na malých senátech autonomně zkoumá. Nejde tak jen o převzetí názoru malých senátů nebo o formální označení dvou či více rozporných judikátů. Naopak jde o podrobnou analýzu dosavadních právních názorů, při které rozšířený senát může shledat, že podmínky jeho příslušnosti nejsou naplněny anebo naopak že se v rozhodování soudu objevuje ještě další, malým senátem neidentifikovaný, judikatorní rozpor.⁵²² Navíc díky nezávislému a explicitnímu posuzování kompetence rozšířeného senátu v jeho rozhodnutích jsou podmínky jeho aktivace poměrně propracované⁵²³ a pro celý soud jednotně stanovené.

Předložené otázky během analyzovaných tří let se týkaly širokého spektra právních oborů.⁵²⁴ Jasnou dominanci mají otázky týkající se procesu před správními soudy (28 věcí).⁵²⁵ Následovaly, sestupně podle četnosti, kauzy týkající se daňového procesního práva (7 věcí),⁵²⁶ cizineckého práva (3 věci), stavebního práva, veřejných zakázek, silničního provozu a ústavního práva (všechny po 2 věcech).⁵²⁷ Jednou se za sledované období objevily kauzy z oblastí insolvenčního práva, kárných řízení, daňového práva hmotného, ochranných známek a pozemních komunikací.

⁵²¹ Ve dvou případech nebylo třeba otázku pro rozhodnutí věci řešit, ve čtyřech případech nešlo o judikatorní spor s ohniskem uvnitř soudu a v jednom případě věc rozšířenému senátu předložil kárný senát, na jehož rozhodovací činnost se působnost rozšířeného senátu nevztahuje. Ke kritériím výběru případů rozšířeného senátu srov. podkapitulu 4.3. Že rozšířený senát neshledá svoji příslušnost, ještě neznamená, že k předložené právní otázce nevysloví důležité závěry. Přinejmenším autoritativně vysloví, jak je třeba číst předešlou judikaturu. K takovému závěru často dochází až po její podrobné analýze a výkladu. Viz např. usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát na šestí stranách dospívá k tomu, že judikatura ohledně prověřování bezpečnostních prověrek je jednotná.

⁵²² Viz např. usnesení RS NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, body 20–29, ve kterém rozšířený senát neshledal rozpor v prvním senátem předložené otázce, zda při rozhodování o tom, zda došlo k porušení dotačních podmínek a určování odvodu za porušení rozpočtové kázně, je možné výši odvodu stanovit proporcionálně k okolnostem a závažnosti porušení dotačních podmínek. Shledal ale rozpor ohledně jiné právní otázky, a to, zda má být posuzována závažnost porušení dotačních podmínek již v okamžiku rozhodování, že došlo k porušení rozpočtové kázně, nebo zda má být závažnost porušení podmínek zvažována až při určování odvodu za porušení rozpočtové kázně. Viz také usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát po rekapitulaci názoru předkládajícího senátu výslovně zařadil část „jiná relevantní prejudikatura“.

⁵²³ Srov. podkapitulu 4.3, která právě z bohaté judikatury rozšířeného senátu k vlastní kompetenci vychází.

⁵²⁴ S vědomím spornosti právních oborů jsou obory vymezovány podle právních předpisů, kterých se klíčová otázka předložená do rozšířeného senátu týkala. Jedna kauza se může týkat více právních oborů.

⁵²⁵ Za takové kauzy považují kauzy s otázkami týkajícími se výkladu ustanovení soudního řádu správního (26 kauz) nebo zákona o soudních poplatcích (2 kauzy).

⁵²⁶ Kauzy vykládající daňový řád nebo jemu předcházející zákon o správně dani a poplatků.

⁵²⁷ Jako ústavní právo jsou počítány kauzy, v nichž se právní otázka týkala výkladu ustanovení, které je součástí ústavního pořádku.

4.4.3 Co se do rozšířeného senátu nedostává

Lze identifikovat tři hlavní kategorie případů, které se do rozšířeného senátu nedostanou, ač by se tam podle zákonných kritérií dostat měly. První situací je vědomé či nevědomé opomenutí předchozí judikatury. Riziko nevědomého opomenutí se zvyšuje vlivem neexistence specializace, díky čemuž deset tříčlenných senátů paralelně produkuje judikaturu ke stejným právním otázkám. K tomu navíc z důvodu nemožnosti vybírat si meritorně posuzované kauzy v drtivě většině agendy soudu⁵²⁸ je jakékoliv rozhodnutí soudu schopné vyslovit právní závěr. Se vzrůstajícím počtem rozhodovaných věcí roste na soudu i judikatorní entropie a s tím i riziko přehlédnutí předchozího rozhodnutí. V tomto ohledu soudci jako klíčový nástroj zamezení nevědomých judikatorních rozporů zmiňovali tvorbu právních vět. Jeden soudce shrnuje: „u čeho není právní věta, to nenajdeme“. Přístup k tvorbě právních vět se přitom podle soudce napříč soudem značně liší – jsou soudci, kteří vytváří právní věty často, jsou ovšem i tací, kteří je nevytváří téměř vůbec, a to ať z důvodu, že tuto činnost nepovažují za součást své soudcovské činnosti, anebo proto, že vytvořením právní věty na rozhodnutí upozorní a zvýší tak riziko kritiky tohoto rozhodnutí na plénu.⁵²⁹

Četnost nepředkládání lze jen stěží přesně kvantifikovat. Z vysokého počtu postoupení věcí do rozšířeného senátu z důvodu judikatorního rozporu lze získat dojem, že se tomu děje často. Zároveň ovšem vysoké číslo těchto předložení svědčí i o tom, že rozpory v rozhodovací činnosti soudu se nakonec do rozšířeného senátu dostávají.

Z více důvodů se lze nicméně domnívat, že povinnost předkládání věcí do rozšířeného senátu je na Nejvyšším správním soudu vcelku poctivě dodržována. Za prvé, kompetence tohoto tělesa je z již zmíněných důvodů judikatorně podrobně propracována. Šedá zóna, ve které by mohly senáty využívat nevyjasněnosti nebo nejednotnosti kritérií, je tak minimální. Druhým důvodem vyšší předkládací disciplíny je účinná vnitřní kontrola. Díky neexistenci specializace má každý jeden senát proti sobě devět potenciálních hlídačů, u kterých se může obávat, že nesplněnou povinnost odhalí a věc do rozšířeného senátu předloží. Jeden z těchto hlídačů – autor předchozího právního názoru – přitom typicky má na respektování předepsané procedury popírání předchozích právních názorů zvláštní zájem.

Do druhé kategorie z rubriky „co mělo být v rozšířeném senátu, ale není“, spadají situace „umělého odlišení“. V některých případech sice malé senáty na předchozí právní názor upozorní, ale předložení se vyhnou tím, že z něj plynoucí právní názor zúží. Až extrémním příkladem této situace je rozhodnutí týkající se určování místně příslušného krajského soudu. Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že k řízení je místně

⁵²⁸ Ve věcech mezinárodní ochrany, ve kterých jako v jediných má soud možnost selekce kauz (srov. výše, s. 93), judikatura explicitně závaznost odmítacích usnesení pro nepřijatelnost neřeší. Ze způsobu práce s judikaturou v některých rozhodnutích soudu lze ovšem nabýt dojmu, že soud považuje za rozhodnutí schopná založit právní názor i usnesení odmítající kasační stížnost pro nepřijatelnost. Viz např. usnesení NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 65/2017-49, bod 30.

⁵²⁹ Takto situaci nezávisle na sobě v rozhovoru popsali dva soudci Nejvyššího správního soudu. Rozhovory v Praze a Brně, oba z června 2019.

příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu prvního stupně. K tomu ovšem zákon stanoví fikci, že má-li správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Výkladový spor nastal ohledně posuzování příslušnosti v situaci, kdy správní orgán prvního stupně má sice sídlo v obvodu své působnosti (typicky v Praze), ale v napadeném rozhodnutí řešil problematiku týkající se jiného obvodu své působnosti, např. ve Středočeském kraji. Praxe v této situaci určovala za místně příslušný soud podle místa výkonu působnosti správního orgánu, tedy Krajský soud v Praze: „[Z]a situace, kdy ČOI působí ve dvou krajích – ve Středočeském kraji a v hlavním městě Praze a má sídlo v jednom místě – v Praze, správní delikt byl spáchán ve Středočeském kraji, jsou naplněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 7 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Místně příslušným soudem k projednání věci je proto Krajský soud v Praze.“⁵³⁰

Následně ovšem třetí senát určoval příslušnost v situaci, kdy správní orgán prvního stupně měl sídlo v Praze, ale správním rozhodnutím řešil problematiku týkající se stanovení dobývacího prostoru Nové Ouholice, tedy místa ve Středočeském kraji. Za místně příslušný označil Městský soud v Praze. Nepředložení věci do rozšířeného senátu přitom odůvodnil zcela irelevantní odlišností předchozích kauz spočívající v tom, že napadená rozhodnutí správního orgánu se týkala správních deliktů, zatímco problematika řešená v řízení třetího senátu se správních deliktů netýkala.⁵³¹ I tato právní otázka si ovšem nakonec cestu do rozšířeného senátu našla a třetím senátem „odlišený“ právní názor rozšířený senát o rok a půl později výslovně judikatorně překonal.⁵³²

Konečně poslední kategorií uniků z agendy rozšířeného senátu jsou situace, kdy sice soud rozpornou judikaturu v odůvodnění identifikuje, následně ale otevřeně sám rozhodne, který z odlišných názorů bude následovat. Jedním z ojedinělých příkladů z této kategorie je rozhodnutí devátého senátu ohledně otázky přiznání náhrady nákladů za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení v situaci, kdy advokát zastupoval žalobce již v řízení před správním orgánem.⁵³³ Podle devátého senátu sice existují rozhodnutí, která náhradu nákladů v takové situaci nepřiznávají, převládající praxí soudu však je náhradu v takové situaci přiznávat. K tomu devátý senát upozornil na to, že jedno z rozhodnutí ve většinové linii je publikováno ve Sbírce NSS. Sám následně v souladu s většinovým názorem postupoval.⁵³⁴ Tento případ je ukázkou, že ačkoliv věc do rozšířeného senátu může podle doktrinárních kritérií

⁵³⁰ Usnesení NSS ze dne 10. 1. 2013, č. j. Nad 126/2012-87. Viz také usnesení NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. Nad 34/2013-48, na které odkazoval i Městský soud v Praze při postoupení věci, a v usnesení ze dne 12. 12. 2013, č. j. Nad 69/2013-789.

⁵³¹ Usnesení NSS ze dne 11. 2. 2015, č. j. Nad 441/2014-89. Odlišení, která zjevně neobstojí a často ani nemohou být myšlena vážně, je v judikatuře soudu více. Srov. např. náleží ÚS ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17, ve kterém Ústavní soud zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z důvodu nedostatečně provedeného odlišení od předchozí judikatury.

⁵³² Usnesení RS NSS ze dne 2. 8. 2016, č. j. Nad 272/2015-58, č. 3449/2016 Sb. NSS.

⁵³³ Rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2018, č. j. 9 As 133/2017-35.

⁵³⁴ Tamtéž, body 31–34.

patřit, může se stát, že ji tam malé senáty i s vědomím existence judikatorního rozporu otevřeně nepředloží. Faktických důvodů pro nepostupování dle § 17 s. ř. s. může být více – snaha o urychlení řízení, považování (procesní) otázky za marginálii nebo považování judikatury za již evolutivně sjednocenou.

Z určitého normativního úhlu pohledu na roli rozšířeného senátu by bylo možné ke třem zmíněným kategoriím věcí, co se do rozšířeného senátu nedostanou, ač by se tam dostat měly, přidat i kategorii čtvrtou. Jedná se o situace, kdy soudci s předchozí judikaturou nesouhlasí, přesto se jí však především pod tlakem na výkonnost podřídí a rozšířený senát neaktivují. Z výpovědi více soudců vyplynulo, že každodenně balancují mezi těžko smířitelnými požadavky na kvantitu a kvalitu jejich rozhodování.⁵³⁵ Zatímco snaze o kvalitní judikaturu soudu by v některých případech podle soudců více odpovídalo rozšířený senát za účelem změny podle nich judikatury aktivovat, soudní realita poskytuje důležité důvody, proč se i z jejich pohledu nesprávnému předchozímu rozhodnutí podřídí a rozšířený senát neaktivovat. Předně, sepsání předkládacího usnesení analyzujícího vývoj judikatury a navrhuujícího řešení předložené právní otázky soudci vnímají jako pracnější, než když věc sami rovnou rozhodnou. Dále, předložením věci do rozšířeného senátu nemohou soudci vykázat věc jako rozhodnutou, ale naopak se vyřízení celé věci zdrží. K tomu navíc při aktivaci rozšířeného senátu hrozí „vyhnání“, tedy že rozšířený na rozdíl od předkládacího senátu judikatorní rozpor ve věci neshledá, či že se s návrhem na změnu dosavadní judikatury neztotožní a věc vrátí předkládajícímu senátu.⁵³⁶ To je spojené se ztrátou prestiže. V neposlední řadě je navíc ve hře i kolegalita – zvláště v nynější situaci enormního zatížení soudu se soudce navrhuující předložení věci do rozšířeného senátu s návrhem na změnu judikatury vystavuje potenciální kritice. Ta může přijít jak od členů senátu, se kterým nesouhlasí, tak i od členů rozšířeného senátu, kterým předložení věci do rozšířeného senátu problém s vysokým množstvím práce neulehčuje. Soudci se přitom mezi sebou v tom, nakolik upřednostňují kvantitu před kvalitou, značně liší. V důsledku někteří do rozšířeného senátu předkládají více věcí, a to i za cenu jejich zdržení či pošramocení pověsti, jiní zase upřednostňují rychlé vyřízení konkrétního případu.

4.5 Rozhodnutí rozšířeného senátu

Tato část popisuje, jak rozhodnutí rozšířeného senátu vzniká, jak vypadá a co se s ním děje po jeho vydání. Zvláště upozorňuje na to, v čem se tyto charakteristiky liší u rozhodnutí rozšířeného senátu od běžných rozhodnutí tříčlenných senátů soudu.

⁵³⁵ V následující pasáži vycházím ze dvou rozhovorů se dvěma soudci Nejvyššího správního soudu, jedním členem rozšířeného senátu, druhým řadovým členem. Oba rozhovory provedeny v červnu 2019.

⁵³⁶ K „vyhnání“ malého senátu z velkého senátu dochází v praxi Nejvyššího správního soudu poměrně často. Srov. podkapitolu 4.4.2.

4.5.1 Vznik

Předseda rozšířeného senátu Josef Baxa popisuje těchto šest fází vzniku rozhodnutí rozšířeného senátu: postoupení věci, určení soudce zpravodaje, předběžná diskuze, sepsání konceptu rozhodnutí, diskuze nad konceptem a hlasování.⁵³⁷

Postupující senáty zpravidla dávají stranám možnost se k předložené právní otázce vyjádřit. Tento postup prošel vývojem. Původně řízení před rozšířeným senátem bylo pouze interní, stranám nepřístupnou záležitostí soudu. Stěžejní argumentace předkládajícího senátu se nacházela v interním dokumentu soudu (předkládací zprávě). Strany tak neměly možnost se ke sporné právní otázce vyjádřit a výsledek řízení před rozšířeným senátem ovlivnit. Od roku 2009 ovšem nastala změna. Veškerá argumentace předkládajícího senátu je v usnesení o postoupení a předkládací zpráva zůstala již pouze formálním dokumentem. Usnesení se zasílá účastníkům řízení a poskytuje se jim možnost se k předmětu sporu vyjádřit. Této možnosti účastníci také hojně využívají.⁵³⁸

Posun od ryze interního pojetí sjednocovací činnosti k pojetí otevřenějšímu a diskurzivnějšímu stvrdila i nedávná kauza. V ní si rozšířený senát poprvé vyžádal vyjádření dalších osob a orgánů k projednávané právní otázce. Předmětem sporu byla otázka účinků úpadku žalobce na řízení ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o uložení sankce za správní delikt. K oslovení širší odborné veřejnosti rozšířený senát přistoupil za účelem získání ucelenějšího přehledu o problematice, se kterou v rozhodovací činnosti správní soud přichází do kontaktu zřídká.⁵³⁹

Po předložení věci rozšířenému senátu předseda tohoto tělesa určí soudce zpravodaje. Klíč, podle kterého se soudce zpravodaj vybírá, také prošel vývojem. Původně předseda nebyl omezen žádným formálním pravidlem. Od roku 2004 ovšem rozvrh práce stanovil, že předseda zachovává zásadu rovnoměrného zatížení soudců a že věc přidělí „zpravidla soudci, kterému byla přidělena i v tříčlenném senátě (...)“.⁵⁴⁰ V roce 2009 ovšem nastala další změna, a to o sto osmdesát stupňů. Stále platí zásada rovnoměrného zatížení, ta byla ovšem doplněna pravidlem, že věc má v rozšířeném senátu dostat jako soudce zpravodaj někdo jiný než člen senátu, který věc rozšířenému senátu předložil nebo který svůj právní názor na předloženou

⁵³⁷ Viz Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy J. Baxy, s. vii–xi.

⁵³⁸ Takto viz i hodnocení předsedy rozšířeného senátu v tamtéž, s. viii.

⁵³⁹ Rozsudek RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121, bod 32. Rozšířený senát oslovil Nejvyšší soud, Vrchní soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci, Komoru daňových poradců České republiky, Generální finanční ředitelství, Asociaci insolvenčních správců, z. s. a tři akademiky zabývající se problematikou insolvencí. Plná znění všech vyjádření byla následně poskytnuta účastníkům řízení o kasační stížnosti (viz body 33 a 35 rozhodnutí).

⁵⁴⁰ Viz Rozvrh práce NSS na rok 2008, část „Pravidla pro přidělování“, bod 3.6, dostupné z: www.nssoud.cz. Dřívější rozvrhy práce bohužel NSS na své internetové stránce nezveřejňuje. Z rozhovoru s pamětníky ovšem vyplynulo, že citované pravidlo z roku 2008 bylo v rozvrhu práce od začátku fungování soudu.

otázku v některém z předchozích rozhodnutí již vyslovil.⁵⁴¹ Filozofie výběru soudce zpravodaje se tedy otočila od provázanosti řízení před malým senátem s řízením před rozšířeným senátem k jejich větší samostatnosti. Důvodem pro tuto změnu byla podle jednoho ze soudců, který byl v době změny členem rozšířeného senátu, snaha o zvýšení kvality rozhodnutí rozšířeného senátu. Tříčlenné senáty totiž měly, a občas stále mají, tendenci vnímat řízení před rozšířeným senátem jako soutěž o prestiž, při které záleží na tom, kdo v rozšířeném senátu se svým názorem uspěje a kdo neuspěje. Tímto vnímáním byl za účinnosti předchozího pravidla ovlivněn i soudce zpravodaj, kterému záleželo na tom, aby rozšířený senát dal návrhu jeho senátu za pravdu. To vše třeba i na úkor kvality rozhodnutí rozšířeného senátu. Podle nového pravidla tedy nově koncept rozhodnutí píše z hlediska judikatorního sporu někdo třetí, předem nezaujatý vůči kterémukoliv ze spořících se názorů.⁵⁴² Změnu soudce zpravodaje interní dokumenty soudu neupravují, v praxi k ní ovšem dochází tehdy, pokud koncept soudce zpravodaje nezíská většinu a soudce zpravodaj setrvává na svém původním názoru.

Po určité době poskytnuté soudci zpravodaji k nastudování věci zařadí předseda rozšířeného senátu věc na jednání rozšířeného senátu. Rozšířený senát jedná pravidelně jednou za dva týdny, typicky v úterý. Nad věcmi se ve většině případů schází dvakrát. Prvně soudce zpravodaj věc odreferuje a probíhá předběžná porada o základním směřování výroku a nosné argumentaci. Jakmile takto získá některé z řešení předběžně většinu, soudce zpravodaj vypracuje koncept rozhodnutí. Nad vypracovaným konceptem se následně rozšířený senát opět schází, kde se o něm diskutuje, upravuje se přesná formulace odůvodnění a čistí se formální stránka rozhodnutí. V některých věcech ovšem senát po dvou jednáních rozhodnutí nedosáhne, a musí se tak nad věcí sejít opakovaně.⁵⁴³ Ve věci se formálně hlasuje teprve až tehdy, jsou-li vyhotoveny finální koncepty rozhodnutí i případných odlišných stanovisek. Většina s menšinou tak mají šanci na sebe v odůvodněních vzájemně reagovat.

Ve vztahu dovnitř soudu je proces vzniku rozhodnutí rozšířeného senátu poměrně uzavřený. Všichni soudci soudu jsou sice interním e-mailem informováni o každé nově předložené věci do rozšířeného senátu, proces vzniku rozhodnutí rozšířeného senátu jim ale přístupný není. Jeden ze soudců soudu se podle výpovědi jiného soudce nedávno při jednání všech soudců domáhal platformy, jak by do tvorby rozhodnutí rozšířeného senátu mohl i jako nečlen tohoto tělesa zasáhnout: „Tak, jak je

⁵⁴¹ Viz Rozvrh práce NSS na rok 2009, bod 3.9, dostupné z: www.nssoud.cz. V současnosti je toto pravidlo v Rozvrhu práce v bodě 3.5. Totožné pravidlo je kromě rozvrhu práce obsaženo i v § 70 odst. 3 Jednacího řádu NSS.

⁵⁴² Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu, který byl v roce 2009 členem rozšířeného senátu. Brno, červen 2019.

⁵⁴³ Notoricky známou v tomto ohledu je kauza *Lesy Vyšší Brod, a. s.* (usnesení RS NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS) týkající se otázky, zda zahájení i provádění daňové kontroly může být nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou rozšířený senát projednával téměř rok.

to teď, tak najednou z rozšířeného senátu něco vypadne, všichni jsme překvapeni, přitom by k tomu někdo něco řekl.“⁵⁴⁴ Navrhované řešení bylo, aby se koncept rozhodnutí posílal všem soudcům soudu. Protiargument, který převážil, ovšem byla efektivita – rozšířený senát již nyní má často problém s nalezením konsensu a zohledňování připomínek všech soudců soudu by to ještě ztížilo.

Celý proces před rozšířeným senátem – od okamžiku předložení do okamžiku odhlasování řešení – je oproti procesu před malými senáty delší. Ilustrativní v tomto ohledu může být rok 2016: Zatímco obecně průměrná délka řízení u všech věcí soudu se v tomto roce pohybovala kolem 200 dní (tj. necelých 7 měsíců), v případě rozšířeného senátu šlo o 305 dní (tj. přibližně 10 měsíců).⁵⁴⁵

4.5.2 Podoba

Rozhodnutí rozšířeného senátu se zdánlivě podobá rozhodnutím ostatních senátů soudu: obsahuje návěti (konkretizující rozhodující senát a rozhodovanou věc), výrok, odůvodnění a poučení. Při bližším zkoumání některých z těchto částí ovšem mezi rozhodnutími rozšířeného senátu a rozhodnutími ostatních senátů odhalíme důležité odlišnosti.

První odlišností je podoba výroku. Jestliže rozšířený senát pouze posoudí spornou právní otázku a následně věc vrátí předkládajícímu senátu, výrok jeho rozhodnutí obsahuje právní větu (či více právních vět). Předseda rozšířeného senátu popisuje právní větu k rozhodnutí rozšířeného senátu jako „esenci“ v rozhodnutí zaujatého právního názoru.⁵⁴⁶ Právní věty ovšem obsahují i ta rozhodnutí rozšířeného senátu, kterými senát rozhodne věc celou. Nejsou ale již ve výroku, který se vztahuje k dispozici s celou věcí, ale v závěru odůvodnění, kde rozšířený senát v jednom odstavci shrnuje, jak o sporné právní otázce uvážil.⁵⁴⁷

Právní věty jsou v případě rozhodnutí tříčlenných senátů krátké anotace rozhodnutí vytvořené nezávisle na senátním rozhodnutí. Tyto anotace v krátkosti specifikují novum, kterým podle autora právní věty anotované rozhodnutí přispělo k dosavadní judikatuře. Právní věty nebývají součástí rozhodnutí. Často je vytváří až po vydání rozhodnutí soudce zpravodaj při zaevidování rozhodnutí do systému

⁵⁴⁴ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu, který není členem rozšířeného senátu. Praha, červen 2019.

⁵⁴⁵ Viz informace poskytnutá dne 1. 10. 2018. *nssoud.cz* [online]. 1. 10. 2018 [cit. 1. 8. 2019]. Délku řízení před rozšířeným senátem jsem spočítal ručně. Počítal jsem ji od data usnesení o předložení malým senátem po datum rozhodnutí rozšířeného senátu. Nejdelší doba byla 701 dní (rozsudek RS NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160), nejkratší 98 dní (usnesení RS NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS).

⁵⁴⁶ Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, s. x.

⁵⁴⁷ Viz např. rozsudek RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121, ve kterém se bod 71 skládá pouze z právní věty rozhodnutí.

judikatury.⁵⁴⁸ Není tak ani záruka, že na právní větě panuje shoda senátu, který anotované rozhodnutí vydal.

V případě rozšířeného senátu je tomu ale jinak. Je-li právní věta ve výroku nebo v jasně identifikovatelné části odůvodnění, je možné hlasování členů rozšířeného senátu vztahovat i k této právní větě. Jedná se tedy o kvalitativně jiné normativní vyjádření esence rozhodnutí, než je tomu u rozhodnutí tříčlenného senátu.

Rozhodnutí rozšířeného senátu jsou specifická i stylem odůvodnění. Rekapitulace skutkového stavu je v porovnání s rozhodnutími malých senátů stručnější. Cílem je pouze ozřejmit dosavadní průběh řízení (jak se věc do rozšířeného senátu dostala) a relevanci právní otázky pro projednávaný případ. Tato stručnost ohledně skutkových otázek, jak uvidíme níže, ovlivňuje i způsob, jak lze s takovým rozhodnutím argumentovat.⁵⁴⁹

Po rekapitulaci skutkového stavu následuje zvláštní pasáž, ve které rozšířený senát detailně zkoumá existenci vlastní kompetence případ rozhodnout. Tato pasáž již byla charakterizována výše.⁵⁵⁰

Právní argumentace rozšířeného senátu se zásadně soustředí pouze na předloženou právní otázku, kterou ale často řeší „ze široka“ a abstraktně.⁵⁵¹ Jak sám předseda rozšířeného senátu uvádí, obsah rozhodnutí tohoto tělesa „není omezen na pouhé přitakání jednomu ze dvou nebo i více odlišných právních názorů, nýbrž jde o rozsáhlou materii shrnující všechny podstatné argumenty“.⁵⁵²

Například rozsudek týkající se judikatorního rozporu ohledně určování včasnosti zásahových žalob strukturou a komplexností posouzení připomíná spíše učebnici než soudní rozhodnutí. Rozšířený senát část nadepsanou právní názor rozšířeného senátu strukturoval do následujících sedmi částí: Obecná východiska – úprava zásahové žaloby; subsidiarita správního soudnictví vůči veřejné správě; subsidiarita zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí; jiné prostředky ochrany či nápravy; druhy zásahů z hlediska okamžiku jejich vzniku; subjektivní a objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby a jejich běh; právní jistota a komplementarita žalobních typů; cesta k posouzení včasnosti, přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby. V poslední uvedené části přitom rozšířený senát stanovil čtyřkrokový návod pro posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahových žalob.⁵⁵³ Až za těmito částmi následovalo posouzení věci samé.⁵⁵⁴

⁵⁴⁸ Systém judikatury vedený soudem, včetně takto vytvořených právních vět, je veřejnosti přístupný na stránkách soudu.

⁵⁴⁹ Srov. podkapitulu 4.6.2.

⁵⁵⁰ Srov. výše, s. 107–108.

⁵⁵¹ Ze všech dosud vyřízených věcí rozšířený senát sám rozhodl o celé věci v 26 % z nich. Téměř vždy přitom šlo o situace, kdy jedinou otázkou byla právě sporná právní otázka dávající rozšířenému senátu kompetenci [srov. § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu NSS].

⁵⁵² Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy soudu, s. x.

⁵⁵³ Malým senátem následně aplikovaný např. v rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138.

⁵⁵⁴ Rozsudek RS NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160. Podobně v kauze věnující se nepřehledné judikatuře vztahující se k pojmu žalobního bodu rozšířený senát v úvodu odůvodnění

Soustředění se pouze na spornou právní otázku může rozšířenému senátu umožnit cílenější diskuzi. Může mu navíc i napomáhat k jasnější formulaci postojů. Není totiž nezbytné, aby se soudci shodli na řešení všech kasačních námitek vznesených v rozhodované věci. Na druhou stranu pouze zodpovězení právní otázky, aniž by ji rozšířený senát ve věci nutně aplikoval, rozšířenému senátu poskytuje možnost zůstat svým názorem v abstraktní rovině, na které panuje shoda, a nechat aplikační důsledky vyjádřeného právního názoru otevřené. Takto např. rozšířený senát v kauze *L'Oreal* abstraktně vymezil požadavky, za kterých správní orgány mohou legitimně změnit vlastní správní praxi, s tím, že ponechal na předkládajícím senátu, aby je ve věci aplikoval.⁵⁵⁵ Jejich aplikace předkládajícímu senátu následně zabrala více než 20 odstavců odůvodnění.⁵⁵⁶ Rizikem abstraktních závěrů rozšířeného senátu navíc je, že praxi malých senátů nesjednotí, ale naopak, že je budou malé senáty aplikovat rozdílně.

Na rozdíl od situace v malých senátech mohou soudci rozšířeného senátu uplatňovat k rozhodnutí odlišná stanoviska.⁵⁵⁷ Svůj nesouhlas mohou omezit jen na jeho odůvodnění (tzv. konkurující stanovisko), anebo mohou nesouhlasit i s výrokem (tzv. disentní stanovisko). Disentní stanovisko soudci uplatňují výjimečně – z 53 rozhodnutých kauz, které napadly do rozšířeného senátu v posledních třech letech, soudci nebyli jednomyslní co do výroku pouze ve dvou z nich.⁵⁵⁸ V dalších šesti případech ovšem alespoň některý ze soudců rozšířeného senátu uplatnil konkurující stanovisko.⁵⁵⁹ Ve zbylých 40 případech (83 %) soudci byli jednotní co do výroku i odůvodnění.

uvedl, že je „namístě shrnout a formulovat obecnější zásady, z nichž má napříště rozhodovací praxe vycházet“. Rozsudek RS NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS. Viz také usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS; usnesení RS NSS ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46; rozsudek RS NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41; rozsudek RS NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

⁵⁵⁵ Usnesení RS NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 83.

⁵⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, body 34–54.

⁵⁵⁷ Je tomu tak až od roku 2012. Viz § 55a vložený do soudního řádu správního novelou č. 303/2011 Sb.

⁵⁵⁸ Jeden soudce uplatnil disentní stanovisko k usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, dva soudci zase k rozsudku RS NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS. Právým disentním stanoviskem je ovšem jen druhé z uvedených rozhodnutí. V prvním rozhodnutí rozšířený senát výrokem pouze odpověděl na předloženou právní otázku a věc vrátil zpět k rozhodnutí tříčlennému senátu. Disentní stanovisko „k výroku“ je tak ve skutečnosti nesouhlas s důvody rozhodnutí. V druhém případě šlo o pravý disent k výroku, neboť disentuující soudci nesouhlasili s tím, jak rozšířený senát s celou věcí naložil.

⁵⁵⁹ Rozsudek RS NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41; rozsudek RS NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015-68; usnesení RS NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS; rozsudek RS NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS; rozsudek RS NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016-62; rozsudek RS NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160. V prvních třech uvedených případech šlo o konkurující stanovisko jednoho soudce; ve zbylých třech případech šlo o konkurující stanoviska dvou soudců. K usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48 uplatnil jeden soudce disentní stanovisko a jeden soudce konkurující stanovisko.

4.5.3 Vztah k názoru malých senátů

Z rozhodovací praxe rozšířeného senátu je zřejmé, že toto těleso není pouhou formální procedurou pro transparentnější odchýlení se od judikatury nebo vyřešení judikatorního rozporu. Mezi malými senáty a rozšířeným senátem je znatelné názorové pnutí. Z 53 rozhodnutých kauz během sledovaného období malé senáty svoji preferenci ohledně řešení vyjádřily ve 47 případech.⁵⁶⁰ Rozšířený senát se přitom s jejich názorem ztotožnil pouze ve 22 případech, tj. v méně než polovině. Naopak ve 23 případech se s předkládajícím senátem neshodl, a to buď ohledně merita věci (15 věcí), anebo ohledně otázky svojí kompetence (8 věcí).⁵⁶¹

Vztah rozhodnutí rozšířeného senátu k rozhodování tříčlenných senátů je proto složitější, než by se mohlo pouze na základě zákonné konstrukce mechanismu v § 17 odst. 1 s. ř. s. zdát. Rozšířený senát nejenže se odchyluje od dosavadní judikatury nebo odstraňuje rozpory zvolením jednoho z protichůdných názorů, ke kterým dospěly malé senáty, ale s podobnou frekvencí i zabírá judikatorním odklonům nebo sám přichází s novými, v rozhodování malých senátů dosud nevyřčenými, řešeními.

4.5.4 Co se děje po rozhodnutí

Podle bývalého předsedy soudu je rozhodování rozšířeného senátu „nejsledovanějším úsekem činnosti NSS“.⁵⁶² Praxe toto potvrzuje. Zvýšené úsilí o šíření informací o činnosti tohoto tělesa nastává ještě před samotným rozhodnutím. Internetová stránka soudu obsahuje zvláštní záložku věnující se pouze činnosti rozšířeného senátu.⁵⁶³ Tato záložka obsahuje nejen seznam věcí, které rozšířený senát rozhodl, ale i seznam věcí, které dosud rozšířený senát nevyřídil. Každá dosud nerozhodnutá věc obsahuje krátkou anotaci specifikující právní otázku, o kterou v řízení jde, a elektronickou verzi předkládacího usnesení. Na jednom místě tak lze v reálném čase sledovat, jaké kauzy „leží rozšířenému senátu na stole“.

⁵⁶⁰ Podle § 17 odst. 1 poslední věta s. ř. s. má příslušný senát povinnost svůj odlišný právní názor při postoupení vždy zdůvodnit. Návrhy na odklon tak vyjadřují preferenci malého senátu vždy. Senáty ovšem běžně vyjadřují preferenci řešení i v případech, kdy důvod předložení je judikatorní rozpor. Nevyjádřená preference je ale např. v usnesení NSS ze dne 24. 2. 2017, č. j. 5 As 154/2016-48 nebo v usnesení NSS ze dne 21. 12. 2015, č. j. 7 As 155/2015-142.

⁵⁶¹ Neshoda s preferencí malého senátu může nastat i v případě, že rozšířený senát vyhověl návrhu malého senátu na odchýlení se od dosavadní judikatury, avšak zvolil jiné řešení, než které navrhoval předkládající senát. Viz např. usnesení RS NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS; usnesení RS NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 20/2016-38. Odchýlení návrhy malé senáty ve 21 věcech. Rozšířený senát se odchýlil pouze v 11 z nich. Naopak v 8 věcech dosavadní judikaturu potvrdil a ve 2 věcech neshledal ani kompetenci, aby ve věci rozhodl.

⁵⁶² Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy soudu, s. x.

⁵⁶³ Rozhodovací činnost rozšířeného senátu. *nssoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019].

Speciální pozornosti se rozšířenému senátu dostává i poté, co rozhodl. V den rozhodnutí kolují všem soudcům a asistentům e-mailové „ohlášky rozšířeného senátu“ oznamující, ve které věci rozšířený senát rozhodl a s jakou právní větou tak učinil. O rozhodnutích rozšířeného senátu se následně sice může elektronicky nebo na zasedání pléna diskutovat, o tom, zda ho publikovat, ale všichni soudci soudu rozhodovat nemůžou. Na rozdíl od rozhodnutí tříčlenných senátů nerozhoduje o publikaci rozhodnutí rozšířeného senátu plénum, ale sám rozšířený senát.⁵⁶⁴ V praxi přitom rozšířený senát schvaluje k publikaci téměř všechna svá rozhodnutí. Motivací v pozadí tohoto pravidla, jak opět vysvětluje soudce Nejvyššího správního soudu, bylo posílit rozšířený senát: „[N]eužívá-li soud stanoviska, rozšířený senát musí být skutečně silný. Nepublikace jeho rozhodnutí by jeho sjednocovací funkci neměla ohrožovat.“⁵⁶⁵ V letech 2009 a 2015 se dokonce rozhodnutí rozšířeného senátu dočkala speciálního vydání samostatné sbírky.⁵⁶⁶

4.5.5 Shrnutí

Od postoupení věci po publikování konečného rozhodnutí je řízení před rozšířeným senátem v porovnání s řízením před malými senáty odlišné. Obecně je samostatnější (nový soudce zpravodaj, nízká úspěšnost malých senátů), diskurzivnější (možnost vyjádření účastníků,⁵⁶⁷ odlišná stanoviska, *amicus curie*, široká argumentace) a transparentnější (informování o předložených i rozhodnutých věcech, odlišná stanoviska).

4.6 Judikatura rozšířeného senátu – doktrína

Nejvyšší správní soud si uvědomuje dvojitý efekt svého rozhodování: retrospektivní – tedy že rozhodnutím řeší konkrétní případ – a prospektivní – tedy že zvolené řešení případu ovlivňuje řešení obdobných případů v budoucnu. Uvedené platí o judikatuře rozšířeného senátu i tříčlenných senátů. Skutečnosti, která formace judikát vydala, ovšem soud výslovně přikládá relevanci. Tato část rozebírá, v čem se judikatura rozšířeného senátu od judikatury ostatních senátů doktrinárně liší. Postupně rozebírá otázky síly závaznosti judikatury, jejího závazného elementu a důvodu její závaznosti.

⁵⁶⁴ Viz § 72 Jednacího řádu NSS. Popsaná úprava podle sdělení soudce pamětníka vznikla kolem roku 2009 poté, co plénum neschválilo části rozhodnutí rozšířeného senátu k publikaci, a rozhodnutí tak bylo publikováno ve značně okleštěné podobě.

⁵⁶⁵ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu. Brno, červen 2019.

⁵⁶⁶ Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS; Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 7. 2009–30. 6. 2015). 2015, roč. 13, zvláštní číslo Sb. NSS.

⁵⁶⁷ Tato možnost je samozřejmě i v řízení před malými senáty.

4.6.1 Síla závaznosti

Nejvyšší správní soud obecně svým rozhodnutím přikládá normativní sílu. Sám soud uvádí, že: „[p]okud existuje rozhodnutí řešící stejnou právní otázku, je namístě, aby se Nejvyšší správní soud závěry uvedenými v takovém rozhodnutí sám řídil“.⁵⁶⁸

Povaha této normativní síly se ovšem liší podle toho, jaká soudní formace za soud rozhoduje. Z pohledu malých senátů jsou závěry předchozího rozhodnutí soudu – byť jen jediného a ať již vydaného rozšířeným nebo tříčlenným senátem – formálně závazné. To plyne z § 17 s. ř. s. Není-li splněna některá z výše popsaných výjimek,⁵⁶⁹ malé senáty nemohou samy závěry předchozího rozhodnutí nerespektovat, byť by pro takový postup měly jakékoliv důvody. Odchýlit se od nich mohou pouze skrze aktivaci rozšířeného senátu.

Závěry uvedené v předchozím odstavci platí, ať již malé senáty pracují s judikaturou rozšířeného senátu, nebo s judikaturou svojí. Skutečnost, kdo předchozí rozhodnutí vydal, se ovšem stane relevantní, jestliže malé senáty svoji povinnost poruší a rozhodnou odchylně od předchozího rozhodnutí, aniž by aktivovaly rozšířený senát. Jestliže se takto odchýlí od předchozího rozhodnutí malého senátu, založí tím judikatorní rozpor. Další senát rozhodující totožnou právní otázku tedy má povinnost věc předložit do rozšířeného senátu. Jestliže se ovšem malé senáty takto odchýlí od judikatury rozšířeného senátu, je třeba hledět na odůvodnění názoru malého senátu. Jestliže malý senát rozhodnutí rozšířeného senátu pouze opomenul, nepolemizuje s ním a neobsahuje žádné konkurenční úvahy, které rozšířený senát ve svém rozhodnutí nevezal v potaz, rozhodnutí malého senátu je považováno za exces. Exces nezakládá judikatorní rozpor, a tím ani povinnost dalšího senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li tento další senát právní závěr vyjádřený v rozhodnutí rozšířeného senátu.⁵⁷⁰

Status judikatury rozšířeného senátu v rozhodování malých senátů se tak doktrinárně liší od statusu judikatury malých senátů. K založení rozporu je třeba přednést argumenty.⁵⁷¹ Toto pojetí staví rozšířený senát do podobné pozice jako nadřazené soudy – ÚS, ESLP, SDEU –, které připouštějí konstruktivní dialog: nesouhlasící „podřízené soudní těleso“ musí přednést konkurenční úvahy. Pokud je nepřednese, jím vyslovený právní názor je automaticky nepřipustným řešením bez jakýchkoliv normativních účinků.⁵⁷²

⁵⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 230/2015-55.

⁵⁶⁹ K výjmkám srov. podkapitulu 4.3.4.

⁵⁷⁰ Usnesení RS NSS ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48. Shodně již rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95. Toto explicitně posvětil Ústavní soud. Viz náleží ÚS ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), bod 20.

⁵⁷¹ Viz např. usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, body 22, 25, kterým rozšířený senát vrátil tříčlennému senátu věc bez věcného projednání s tím, že rozpor byl již vyřešen, a ač tříčlenný senát ukazuje na jiné řešení, tak nenabízí nové argumenty.

⁵⁷² K podmínkám legitimního judikatorního dialogu srov. výše, s. 101.

Z pohledu rozšířeného senátu (resp. z pohledu celého soudu) judikatura formálně závazná není, a to ať již je vydaná malým, nebo rozšířeným senátem. Stále ale má normativní sílu. Stabilitu judikatury soud považuje za nezbytnou podmínku právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu.⁵⁷³ Právní jistota a z ní pramenící předvídatelnost práva tedy, dle Nejvyššího správního soudu, „velí setrvat na již ‚vyjudikovaných‘ řešeních“, pokud nejsou „dostatečně pádné důvody k překonání [předchozího] právního názoru (...)“.⁵⁷⁴ Co jsou takovéto dostatečné důvody, soud vysvětlil v rozsudku NSS 1 Afs 140/2008-77. Změny judikatury by se měly díť z principiálních důvodů, jako jsou zejména změna souvisejících právních předpisů, změna judikatury nadřazeného soudu, změna společenských okolností, ve kterých právní norma dotvořená judikaturou působí, nebo existence nových závažných důvodů pro změnu právního názoru, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající stav judikatury.⁵⁷⁵

Normativní síla judikatury rozšířeného senátu je přitom považovaná za vyšší oproti normativní síle judikatury malých senátů. Podle soudu „[s]kutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru“.⁵⁷⁶ Sám rozšířený senát uvedl, že si „uvědomuje zásadní význam stability a spolehlivosti své judikatury, proto bude k její změně přistupovat jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých“.⁵⁷⁷ Důvody potřebné k překonání judikatury rozšířeného senátu musí být tedy závažnější oproti důvodům postačujícím k překonání právního názoru malých senátů.

Nejvyšší správní soud tak přiznává všem svým rozhodnutím normativní váhu. Překonat je lze za splnění dvou podmínek: formální, spočívající v aktivaci rozšířeného senátu, a materiální, spočívající v existenci dostatečných důvodů pro změnu, které převáží nad právní jistotou vyvěrající z dosavadního výkladu.⁵⁷⁸ Rozdíl mezi judikaturou malých senátů a judikaturou rozšířeného senátu spočívá v tom, že tyto

⁵⁷³ Rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS.

⁵⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2014, č. j. 6 Azs 242/2014-41, bod 26. Podrobně ideu vážení právní jistoty pramenící z dosavadního výkladu oproti důvodům k jeho opuštění popsal rozšířený senát v usnesení RS NSS ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, bod 37. Filip Melzer v této souvislosti mluví o „zvýšeném argumentačním břemenu“. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 29.

⁵⁷⁵ K těmto závěrům se přihlásil i samotný rozšířený senát v rozsudku RS NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015-68, bod 42. K obdobně formulovaným podmínkám změny názoru vrcholnými soudy srov. náleží ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 30.

⁵⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS. Viz také BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 120–21: „Plenární rozhodnutí ÚS, respektive rozhodnutí zvláštního senátu, velkého senátu NS, popřípadě rozhodnutí některého z rozšířených senátů NSS, mají větší normativní sílu než běžná senátní rozhodnutí téhož soudu“ (vnitřní citace vynechány).

⁵⁷⁷ Usnesení RS NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, bod 13. Stejně tak i usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, body 25–27 a nejnověji usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

⁵⁷⁸ Srov. náleží ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 30.

„dostatečné důvody“ k překonání závěrů rozšířeného senátu musí být závažnější než důvody postačující k překonání judikatury malých senátů.

Normativní síla judikatury rozšířeného senátu má oproti malosenační judikatuře ještě o jednu dimenzi navíc. Vzhledem k možnosti publikování separátních stanovisek je zjištělné, jakou většinou rozšířený senát řešení přijal. S touto skutečností jde následně při argumentaci pracovat. Takto např. rozšířený senát rozhodl o ústavní konformitě povinnosti očkování.⁵⁷⁹ Tři soudci ze sedmi přitom s výrokem nesouhlasili a uplatnili odlišné stanovisko. Následně před rozšířeným senátem vyvstala v jiném řízení totožná právní otázka. Rozšířený senát se přidržel původně přijatého řešení, přičemž mimo jiné argumentoval právní jistotou pramenící z jeho předchozího rozhodnutí.⁵⁸⁰ Dva disentující soudci ovšem k tomuto argumentu uvedli, že obrat judikatury by nebyl zásadním zásahem do právní jistoty mimo jiné z důvodu, že předchozí rozhodnutí rozšířeného senátu bylo přijaté nejtěšnější většinou čtyř soudců.⁵⁸¹

4.6.2 Závazný element

Nejvyšší správní soud nerozlišuje mezi stěžejními důvody rozhodnutí a důvody uvedenými v rozhodnutí jen tak na okraj. Důvodem pro tento postoj je právní jistota adresátů judikatury a také to, že v mnoha případech až následná soudní praxe ukáže, jaké důvody v rozhodnutí malého senátu byly stěžejní a jaké byly vedlejší.⁵⁸²

Uvedené východisko značně nahrává spojování závazného elementu rozhodnutí s textem jeho odůvodnění. Takovéto pojetí závazného elementu předchozích rozhodnutí lze pozorovat např. v rozhodnutí rozšířeného senátu, ve kterém rozšířený senát, aby doložil existenci rozporu, dlouze přímo cituje úryvky z rozhodnutí malých senátů a v těchto úryvcích zvýrazňuje podtržením a tučněním. Naopak se vůbec nezabývá kontextem obou věcí v malých senátech, tedy skutkovými okolnostmi případů nebo důvody „nesoucimi“ výroky analyzovaných rozhodnutí.⁵⁸³

Z více důvodů lze mít za to, že vnímání judikatury rozšířeného senátu malými senáty je ještě více vychýleno k legislativnímu modelu, tedy že závazný element rozhodnutí rozšířeného senátu může být vykládán široce, za hranice konkrétních skutkových okolností rozhodovaného případu.⁵⁸⁴ Předně, legislativnímu modelu napomáhá již to, jak rozšířený senát svá rozhodnutí koncipuje. Rozšířený senát

⁵⁷⁹ Usnesení RS NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011-120, č. 2624/2012 Sb. NSS.

⁵⁸⁰ Usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, bod 26.

⁵⁸¹ Tamtéž, odlišné stanovisko soudkyně Šimáčkové a soudce Šimky, bod 5.

⁵⁸² Usnesení RS NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS. Viz také rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008-112, č. 1697/2008 Sb. NSS.

⁵⁸³ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, body 34–37.

⁵⁸⁴ K legislativnímu modelu argumentace s předchozími rozhodnutími srov. KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1.

k předloženým právním otázkám přistupuje ze široka, komplexně a způsobem shrnujícím všechny podstatné argumenty.⁵⁸⁵ J. Baxa k rozhodnutím rozšířeného senátu uvádí, že: „jde o rozsáhlou materii shrnující všechny podstatné argumenty (...) Judikatura rozšířeného senátu (...) stále častěji bude vnímána do budoucna jako zdroj zásadních právních názorů ovlivňujících pozitivně chování fyzických a právnických osob, výkon veřejné správy správními orgány a v neposlední řadě i zákonodárce při hodnocení účinnosti platné právní úpravy a (ne)potřebnosti její změny“.⁵⁸⁶ Naopak skutkové okolnosti jsou v rozhodnutí rozšířeného senátu uvedeny jen stručně. Neobsahuje-li rozhodnutí konkrétní kontext případu, nelze následně jeho odůvodnění ve světle tohoto kontextu interpretovat. Orgán následně argumentující s tímto rozhodnutím je odkázán pouze na soudem rozvedené úvahy.⁵⁸⁷

Soustředění se na text odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu podporuje i samotná povaha řízení před tímto tělesem. Účel jeho aktivace podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je, aby rozšířený senát k předložené právní otázce zformuloval právní názor, respektovaný *pro futuro* všemi senáty rozhodujícími obdobné případy.⁵⁸⁸ Samotné toto očekávání staví nutně rozšířený senát do role, ve které nemůže své rozhodnutí „ušít na míru“ konkrétním faktům předloženého případu, ale kdy naopak musí na právní otázku podat abstraktní odpověď, aplikovatelnou i v budoucích obdobných případech. Ve většině případů ostatně rozšířený senát pouze abstraktně zodpoví právní otázku, aniž by přitom své závěry aplikoval na fakta předloženého případu.⁵⁸⁹

Příklon k legislativnímu modelu argumentace s rozhodnutími rozšířeného senátu navíc podporuje i praxe právních vět, které se nacházejí v každém rozhodnutí rozšířeného senátu.⁵⁹⁰ Ačkoliv doktrína nijak explicitně žádný odlišný status právním větám rozšířeného senátu oproti právním větám malých senátů nepředpokládá, existence abstraktně formulovaných a většinou soudců senátu schválených pravidel podporuje jejich následnou formální aplikaci, a to bez ohledu na kontext, ve kterém k formulaci pravidla došlo. Jeden ze členů rozšířeného senátu toto potvrzuje s tím, že právní věty rozšířeného senátu vnímá jako „kvazinormy“. Podle něj mají zcela jinou kvalitu než právní věty u rozhodnutí tříčlenných senátů, které tvoří sám soudce

⁵⁸⁵ Srov. podkapitolu 4.5.1.

⁵⁸⁶ Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy soudu, s. x.

⁵⁸⁷ Viz KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1; SCHAUER, F. Refining the Lawmaking Function of the Supreme Court. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 1983, roč. 17, č. 1; SILTALA, R. *A Theory of Precedent: From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

⁵⁸⁸ Viz usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS.

⁵⁸⁹ Z 53 dosud rozhodnutých věcí, které byly rozšířenému senátu předloženy za tříleté období 2015–2017, jich rozšířený senát zhruba polovinu (26) rozhodl a vrátil předkládajícímu senátu a 18 jich sám rozhodl, aniž by je vracel předkládajícímu senátu. Ve zbylých devíti věcech neshledal svoji příslušnost rozhodnout.

⁵⁹⁰ Srov. podkapitolu 4.5.2.

zpravodaj nebo jeho asistenti. Na tvorbě právní věty rozšířeného senátu se účastní sedm soudců soudu, kteří ji pečlivě a kvalifikovaně cizelují.⁵⁹¹

Široké vnímání závazného elementu judikatury rozšířeného senátu lze ilustrovat na příkladu.⁵⁹² První senát při projednávání případu zjistil, že část senátů považuje ve věcech týkajících se služebního poměru za žalovaného služební orgán, který vydal napadené rozhodnutí (např. ředitel Policie ČR), část senátů ale služebního funkcionáře za správní orgán nepovažuje a jedná jako se žalovaným s těmi entitami, u kterých služební orgány působí (např. s Policií ČR). I přes tuto nejednotnost první senát věc do rozšířeného senátu nepředložil. Usoudil totiž, že se rozšířený senát k podstatě nadnesené otázky již vyjádřil. V souvislosti s určováním místní příslušnosti krajských soudů⁵⁹³ rozšířený senát totiž rozhodl, že za samostatný správní orgán lze považovat nejen Státní pozemkový úřad, ale i jeho jednotlivé organizační součásti (krajské pozemkové úřady a jejich pobočky). Důvodem vedoucím k tomuto závěru bylo, že zákon krajským pozemkovým úřadům výslovně svěřuje určité kompetence.⁵⁹⁴ Podle prvního senátu rozhodnutí rozšířeného senátu – ač vykládající jiné ustanovení procesního předpisu⁵⁹⁵ a ve vztahu k jinému, kompetenci zakládajícímu právnímu předpisu⁵⁹⁶ – je nutné vykládat široce, jako rozhodnutí zodpovídající principiální otázku ohledně možnosti entity působící v rámci jiné organizační složky státu být samostatným správním orgánem. Konkrétně první senát uvedl: „Má-li být judikatura Nejvyššího správního soudu nejen konzistentní, ale i koherentní, nelze dopady rozhodnutí rozšířeného senátu redukovat na výklad konkrétního znění jen určitého právního předpisu, jehož výkladu se rozšířený senát věnoval. Je třeba hledět především na důvody, které rozšířený senát k určitému řešení vedly a v jejich světle dosavadní judikaturu soudu vnímat. Je-li přitom rozhodnutí rozšířeného senátu založeno na důvodech, které odporují důvodům části judikatury tříčlenných senátů, je nutné tuto judikaturu tříčlenných senátů považovat za překonanou, ač třeba rozšířený senát sám explicitně takový důsledek svého rozhodnutí v odůvodnění neformuloval.“⁵⁹⁷

⁵⁹¹ Rozhovor se členem RS Nejvyššího správního soudu. Brno, červen 2019.

⁵⁹² Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018-37. Připadá mi korektní na tomto místě upozornit, že jsem se jako asistent soudkyně zpravodajky této věci na vzniku rozhodnutí prvního senátu podílel.

⁵⁹³ Ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s.

⁵⁹⁴ Usnesení RS NSS ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS.

⁵⁹⁵ V případě rozšířeného senátu šlo o místní příslušnost dle § 7 odst. 2 s. ř. s., v případě řešeném prvním senátem šlo o osobu žalovaného dle § 69 s. ř. s.

⁵⁹⁶ V případě rozšířeného senátu šlo o zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, resp. o tento zákon nahrazující zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu; v případě prvního senátu šlo o služební předpisy, konkrétně o zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích.

⁵⁹⁷ Rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 1 As 110/2018-37, bod 25. První senát dále uvedl: „Jen takováto práce se sjednocující judikaturou rozšířeného senátu může zajistit, aby judikatura Nejvyššího správního soudu, jako celku, nebyla shlukem náhodných a neorganizovaných právních závěrů, ale naopak aby tvořila racionální a vnitřně provázaný systém postavený na jednotných východiscích. Jen tak je rovněž možné uvažovat o naplnění sjednocující role rozšířeného senátu bez jeho současného zahlcení.“

Širokým výkladem závěrů rozšířeného senátu tak soud považoval dosavadní judikaturu za sjednocenou na názoru, že ve služebních věcech má být žalovaným správním orgánem služební funkcionář. A to ačkoliv ohledně určování žalovaného ve služebních věcech rozšířený senát nikdy nerozhodoval.

Ne všichni soudci soudu ovšem široké závěry v rozhodnutích rozšířeného senátu kvitují. Soudce, který není členem rozšířeného senátu, některá rozhodnutí označuje pejorativně jako „učebnice“, do kterých si mnoho autorů bez ohledu na skutkové okolnosti chce prosadit své. Rozhodnutí by se podle něj mělo soustředit na jeden právní princip, který je předmětem sporu. To se ovšem neděje. S povzdechem navíc hned dodává, že soudci, i pod tlakem množství věcí, které musí vyřídit, následně rozhodnutí rozšířeného senátu nezužují podle skutkového stavu věci, ve které rozšířený senát rozhodl. Naopak „odůvodnění rozšířeného senátu berou jako vytesané do kamene“.⁵⁹⁸ Tuto výtku připouští i člen rozšířeného senátu; zároveň ale hned vysvětluje, že rozšířený senát bývá kritizován i za to, „že řekne A, ale neřekne B a C, tedy že věci nedořeší“.⁵⁹⁹

4.6.3 Důvod závaznosti

Předchozí dvě části ukázaly, že judikatura rozšířeného senátu má v argumentaci soudu zvláštní postavení. Konkrétně má vyšší normativní sílu a je u ní kladen větší důraz na odůvodnění. Předseda rozšířeného senátu ji dokonce označuje za „superjudikaturu“.⁶⁰⁰ Tato část si klade otázku, proč tomu tak je. Jak doktrína či praxe odůvodňuje rozdílné vnímání rozhodnutí rozšířeného senátu oproti rozhodnutím ostatních senátů?

Důvody ve většině případů zůstávají implicitními. Jiná povaha rozhodnutí rozšířeného senátu jako by byla presumována. Určité úvahy je ovšem možné rekonstruovat z některých tvrzení, která se sice přímo důvody zvláštního statusu rozhodnutí rozšířeného senátu nezabývala, tématu se však přesto dotkla. Jedná se spíše o střípky, které se následující pasáže pokouší kreativně, ale stále jim věrně, teoreticky rekonstruovat.

První možný důvod pro vyšší autoritu rozhodnutí rozšířeného senátu je vyšší počet soudců, kteří v něm zasedají. Tento důvod naznačuje bývalý dlouholetý asistent a nyní soudce působící na Nejvyšším správním soudu Pavel Molek. V pasážích, ve kterých rozebírá, proč Nejvyšší správní soud musí mít kromě sedmičlenného i devítičlenný rozšířený senát, uvádí, že: „váhu rozhodnutí tedy určuje pouze počet soudců v senátu, který je přijal. Zatímco tak ke změně právního názoru přijatého

⁵⁹⁸ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu nezasedajícím v rozšířeném senátu. Praha, červen 2019.

⁵⁹⁹ Rozhovor se členem RS Nejvyššího správního soudu. Brno, červen 2019.

⁶⁰⁰ Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy J. Baxy, s. vii.

„malým“ tříčlenným senátem stačí rozhodnutí sedmičlenného rozšířeného senátu (...), k převážení dřívějšího rozhodnutí některého ze sedmičlenných senátů je potřeba rozhodnutí devítičlenného rozšířeného senátu (...).“⁶⁰¹

Tato pasáž nechává některé otázky nezodpovězené. Není z ní předně jasné, proč vyšší počet soudců znamená autoritativnější rozhodnutí, zda P. Molek vychází třeba z úvahy, že „víc hlav, víc ví“, a tedy že rozšířený senát spíše rozhodne správně, anebo zda třeba autorita početnějšího tělesa je dána tím, že větší vzorek soudců lépe reprezentuje názor soudu jako celku.⁶⁰²

Druhým možným odůvodněním vyšší závaznosti judikatury rozšířeného senátu jsou důvody epistemické. Podle nich rozšířený senát posoudí spornou otázku správně spíše než tříčlenný senát. Tento důvod zmiňuje nedávné předkládací usnesení kárného senátu, kterým kárný senát poprvé předložil věc rozšířenému senátu.⁶⁰³ Jelikož byla kompetence rozšířeného senátu v těchto věcech sporná, předkládající kárný senát se v rozhodnutí detailně věnoval smyslu činnosti rozšířeného senátu. Jeho rozhodování považoval za „kvalifikovaný“ způsob změny judikatury, přičemž „[t]ento způsob“, uvedl předkládající senát, „by měl za běžných okolností poskytnout důkladnější promyšlení sporné právní otázky (...)“. Podobně jako ta předchozí je i tato teze nedopovězena – lze se ptát, proč rozhodnutí rozšířeného senátu jsou promyšlenější? Stráví se na nich více času, rozhodují je vybraní „lepší“ soudci, nebo – jak možná myslel P. Molek – znamená více soudců více rozumu?

Třetím zmiňovaným důvodem jiného doktrinárního statusu rozhodnutí rozšířeného senátu je jeho koordinační funkce. V jednom ze svých rozhodnutí Nejvyšší správní soud k rozhodnutí rozšířeného senátu uvedl: „Význam tohoto rozhodnutí je dán tím, že byl vydán rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který je zákonem (§ 17 s. ř. s.) povolán ke sjednocování judikatury v rámci soudu samého, a tím zprostředkovaně i v rámci všech správních soudů.“⁶⁰⁴ Tomu odpovídá i názor jednoho z dotazovaných soudců soudu, který není členem rozšířeného senátu: vyšší

⁶⁰¹ MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 384–385. S obdobným argumentem bez hlubšího rozvedení operuje i judikatura Ústavního soudu: „V případě takových, zpravidla nejvyšších soudních orgánů, je stanoven pro změnu judikatury, resp. odchýlení se od dosavadní interpretace práva, i zvláštní procesní postup, který zajišťuje účast širšího okruhu soudců. To právě i s ohledem na to, že změna judikatury takového soudního orgánu znamená mnohem citelnější zásah do principu právní jistoty a rovnosti před zákonem.“ Nález ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455).

⁶⁰² Obě tato možná odůvodnění vyšší autoritativnosti velkého senátu více rozebírám v podkapitole 7.1 zabývající se klíčovými vlastnostmi velkých senátů.

⁶⁰³ Usnesení NSS jako kárného soudu ze dne 1. 11. 2017, č. j. 16 Kss 5/2017-139. Soudcem zpravodajem této věci byl Karel Šimka, který je zároveň i členem rozšířeného senátu.

⁶⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2016, č. j. 3 As 171/2016-21 (vnitřní citace vynechány). Viz rovněž usnesení RS NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS: „Rozhodovací činnost rozšířeného senátu slouží primárně ke sjednocování právních názorů uvnitř Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodnutí jsou tedy prostředkem vyjádření právních názorů, jež mají být následovány zejména v rozhodovací praxi senátů Nejvyššího správního soudu (...).“ (vnitřní citace vynechány). Podobně svoji roli v začátcích své činnosti popsal i sám rozšířený senát v usnesení RS NSS ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS.

autoritu rozhodnutí rozšířeného senátu mají z toho důvodu, že to stanoví zákon jako mechanismus pro sjednocování judikatury.⁶⁰⁵ Toto odůvodnění vyšší závaznosti judikatury rozšířeného senátu vychází z účelu rozšířeného senátu, kterým dle něj je zajištění jednotnosti judikatury. Aby mohly být rozpory mezi jednotlivými senáty v rámci soudu vyřešeny, je nutné stanovit uvnitř soudu určitou hierarchii a v případě rozporu mezi senáty stanovit mechanismus, jak vybrat názor, kterým se všechny senáty do budoucna budou řídit. Hodnota v jednotném postupu odůvodňuje vyšší respekt k rozhodnutím rozšířeného senátu.

Lze tedy shrnout, že v diskuzi se objevuje více možných důvodů, proč by judikatura rozšířeného senátu měla být více autoritativní. Spíše než odpovědi ale všechny tyto důvody vzbuzují jen další otázky.

4.7 Judikatura rozšířeného senátu – praxe

Tato podkapitola se zabývá tím, jak malé senáty Nejvyššího správního soudu argumentují rozhodnutími rozšířeného senátu. Postupně rozebere, jak často, jakou formou, za jakým účelem a zda pozitivně či negativně malé senáty s judikaturou rozšířeného senátu pracují.

4.7.1 Kvantita

Malé senáty judikaturu rozšířeného senátu citují poměrně zřídka. V analyzovaném vzorku 100 meritorních rozhodnutí se vyskytovalo celkem 606 odkazů na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z tohoto počtu citací odkazů na rozhodnutí rozšířeného senátu bylo 81, tj. něco málo přes 13 %.⁶⁰⁶ Zbytek odkazů (87 %) bylo na rozhodnutí malých senátů. Z toho plyne, že zatímco odkazů na rozhodnutí malých senátů se v jednom rozhodnutí objevilo v průměru zhruba 5, odkazů na rozhodnutí rozšířeného senátu bylo průměrně zhruba 0,8. Celkem 59 rozhodnutí malých senátů navíc neobsahovalo citaci rozšířeného senátu vůbec.

Ačkoliv tato čísla nelze přeceňovat, lze z nich vyčíst minimálně tři věci. Za prvé, ač ne nutně v každém rozhodnutí, malé senáty s judikaturou rozšířeného senátu pracují. Za druhé, ačkoliv odkazy na judikaturu rozšířeného senátu tvoří menšinu, stále se jedná o nezanedbatelnou část 13 % veškeré judikatury používané malými senáty. A konečně za třetí, čísla rovněž ukazují, že judikatura rozšířeného senátu je malými senáty preferovaným typem judikatury. Výše jsme viděli, že rozšířený senát vyprodukuje zhruba 0,5 % všech rozhodnutí soudu. Čistě statisticky, pokud by každé rozhodnutí soudu mělo stejnou šanci být citované, četnost citací judikatury

⁶⁰⁵ Rozhovor s řadovým soudcem Nejvyššího správního soudu. Brno, červen 2019.

⁶⁰⁶ K specifikaci vzorku a dalším metodologickým otázkám s tím spojeným srov. podkapitulu 2.4.

rozšířeného senátu by v porovnání s citacemi judikatury jiných formací tomuto procentnímu podílu odpovídala. Ve skutečnosti ale počet odkazů na rozhodnutí rozšířeného senátu tvoří 13 % všech citací, tj. je 26krát vyšší. Z toho lze usuzovat na jistý speciální status rozhodnutí rozšířeného senátu předvídaný výše rozebíranou doktrínou.

4.7.2 Forma

Malé senáty citují judikaturu rozšířeného senátu převážně formálním způsobem.⁶⁰⁷ Z náhodně vybraných 123 citací rozhodnutí rozšířeného senátu v rozhodnutích malých senátů z roku 2017 se kontextem citovaných věcí zabývalo pouze osm. Zbývajících 115 odkazů tento kontext vůbec nerozebíralo.

Nejvíce bylo formálních nepřímých citací (78, tj. 63 %). Například v jedné z kasačních námitek stěžovatel namítal, že mu nebyla písemnost ve správním řízení doručena, neboť mu ji provozovatel poštovních služeb po uplynutí lhůty k jejímu vyzvednutí nevhodil do schránky.⁶⁰⁸ Malý senát toto pochybení provozovatele poštovních služeb připustil, nicméně přesto stěžovatelovu námitku shledal nedůvodnou. Stěžovatel jednak dle malého senátu vadu v doručování zhojil tím, že si zásilku sám na poště vyzvedl, navíc ale i pokud by provozovatel poštovních služeb povinnost nesplnil, neměla by tato skutečnost vliv na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 spr. řádu. Za tímto konstatováním senát připojil značku „srov.“ a citaci případu řešeného rozšířeným senátem.⁶⁰⁹

Relevance takového odkazu je pouze implicitní. Až nahlédnutím do citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu se lze dozvědět, že rozšířený senát v něm vyřešil judikatorní rozpor ohledně následků nesplnění předmětné povinnosti provozovatele poštovních služeb pro fikci doručení dle správního řádu a že došel k závěru, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 spr. řádu skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta, nemá žádný vliv.⁶¹⁰

Poměrně často malé senáty judikaturu rozšířeného senátu citovaly i doslovně (37 případů, tj. 30 %). Takové citace se někdy omezily na jednu větu,⁶¹¹ jindy se ale jednalo o přepírané celé bloky odůvodnění. Například v jednom rozhodnutí malý senát řešil otázku existence důvodů pro prodloužení zajištění cizince za účelem správního vyhoštění.⁶¹² Hned v úvodu senát konstatoval, že vyšel ze závěrů, které judikoval rozšířený senát.⁶¹³ Za tímto konstatováním následovalo slovo

⁶⁰⁷ K popisu sledovaných forem citací judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 28–29.

⁶⁰⁸ Srov. § 23 odst. 4 spr. řádu.

⁶⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2017, č. j. 2 As 267/2016-40, bod 25.

⁶¹⁰ Rozsudek RS NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, bod 29.

⁶¹¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 As 313/2016-12 citující usnesení RS NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS.

⁶¹² Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, č. j. 4 Asz 242/2016-24.

⁶¹³ Tamtéž, bod 12.

od slova zkopírovaných pět odstavců odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu.⁶¹⁴ Ihned za tím následovala aplikace rozšířeným senátem vyslovených závěrů na skutkové okolnosti malým senátem projednávaného případu. Obšírná doslovná citace odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu tak pro malý senát stanovila celý normativní rámec pro posouzení věci.⁶¹⁵ Přímé citace se přitom netýkají pouze odůvodnění, ale malé senáty tímto způsobem často odkazují i na právní věty z rozhodnutí rozšířeného senátu.⁶¹⁶

Oproti tomu substantivních citací judikatury rozšířeného senátu bylo v analyzovaném vzorku málo (celkem osm odkazů, tj. 7 %). Substantivní citace se vyskytovaly pouze v situaci, ve které byl výklad rozhodnutí rozšířeného senátu předmětem sporu – krajský soud nebo účastník sporu s ním nějak argumentoval a malý senát Nejvyššího správního soudu s provedenou interpretací rozhodnutí rozšířeného senátu nesouhlasil. Takto např. krajský soud odmítl žalobu, která dle něj neobsahovala žádný žalobní bod. Na podporu svého závěru soud odcitoval část rozhodnutí rozšířeného senátu, dle kterého je nutné za žalobní bod považovat uvedení individuálně odlišitelných okolností, v čem žalobce spatřuje nezákonnost jednání státní správy. Malý senát Nejvyššího správního soudu ovšem s touto aplikací rozhodnutí rozšířeného senátu nesouhlasil. Připomněl přitom znění žaloby, kterou žalobkyně podala ve věci projednávané rozšířeným senátem a kterou rozšířený senát shledal jako žalobu obsahující žalobní bod. S touto formulací následně srovnal formulaci žaloby v projednávané věci a uzavřel, že jelikož se stěžovatelova žaloba ohledně žalobních bodů vyznačuje řádově vyšší mírou individualizace a konkretizace uplatněných námitek, než tomu bylo ve věci rozšířeného senátu, měl krajský soud žalobu projednat.⁶¹⁷

Zvláštnost formy citace judikatury rozšířeného senátu vynikne při jejím srovnání s formou citace judikatury malých senátů. Malé senáty svá rozhodnutí citují také hlavně formálním způsobem, mezi nepřímou a doslovnou citací ovšem mnohem častěji volí tu prvou. Doslovně citovaly pouze v 15 % případů (u judikatury rozšířeného senátu to bylo 30 %). Na přesná slova rozšířeného senátu tedy malé senáty odkazovaly častěji než na přesná slova vlastních rozhodnutí.

Preference formálního nakládání s rozhodnutími rozšířeného senátu má pro normativní dosah těchto rozhodnutí důležité důsledky. Tím, že senáty ve většině případů nehledí na kontext věci, stává se důležité, co rozšířený senát napíše a jak to

⁶¹⁴ Tamtéž, body 13–18.

⁶¹⁵ Obdobně např. viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 243/2016-26 citující čtyři odstavce z usnesení RS NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS.

⁶¹⁶ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 6 As 190/2016-36 citující právní větu z usnesení RS NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2017, č. j. 2 Ads 140/2016-23 citující právní větu z rozsudku RS NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41; rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, č. j. 2 Afs 61/2015-27 citující právní větu z usnesení RS NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb. NSS. Právní věty svých rozhodnutí cituje v odůvodněních i samotný RS NSS. Viz např. usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13, bod 19.

⁶¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 Afs 106/2016-31.

napíše. Jak přitom uvedeno výše,⁶¹⁸ rozšířený senát často neřeší pouze předloženou právní otázku přitakáním některému ze sporných názorů, ale koncipuje svá odůvodnění široce a komplexně. V důsledku má judikatura rozšířeného senátu značný dosah, jehož konkrétní podobu navíc může rozšířený senát sám určovat.

Rozšířený senát tedy ovlivňuje judikaturu soudu dvojnásob, analyticky odlišným způsobem. Primární vliv rozšířeného senátu spočívá v tom, že svým rozhodnutím vyřeší předloženou spornou otázku, čímž buďto překoná dřívější judikaturu soudu, nebo odmítne návrh malého senátu toto učinit. Takovýto účinek má činnost rozšířeného senátu kupříkladu v situacích, ve kterých na jeho judikaturu malé senáty odkazují s tím, že dřívější judikatura (třeba účastníkem řízení odkazovaná) již není kvůli zásahu rozšířeného senátu na věc aplikovatelná.⁶¹⁹ K tomu ovšem může přistoupit sekundární způsob ovlivňování judikatury soudu, a to tehdy, jestliže rozšířený senát vyjadřuje i jiné právní názory, ohledně kterých nepanovala na soudu neshoda. K tomu dochází, jestliže rozšířený senát formuluje obecné právní principy ovládající určité právní odvětví nebo vyjadřuje právní závěry, které s předloženým judikatorním rozporem přímo nesouvisí.⁶²⁰

Druhý z uvedených způsobů ovlivňování judikatury přitom není nijak výjimečný. V analyzovaném vzorku 123 odkazů na rozhodnutí rozšířeného senátu jich 26 (21 %) nesouviselo s otázkou, která založila rozšířenému senátu kompetenci, nebo s ní souviselo pouze velice vzdáleně. Příkladem je častý odkaz malých senátů na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS I As 196/2014-19, jako na rozhodnutí podporující závěr, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí, jímž se řízení před krajským soudem nekončí, nemusí být zastoupen advokátem.⁶²¹ Podíváme-li se do citovaného rozhodnutí, rozšířený senát v něm řešil rozpor ohledně vyžadování poplatku za kasační stížnost, kterou se napadá rozhodnutí krajského soudu, kterým krajský soud řízení zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. Část soudu v takové situaci poplatek požadovala, část nikoliv. O povinnosti zastoupení advokátem v kasačním řízení ve věci před rozšířeným senátem vůbec nešlo (stěžovatel byl zastoupen advokátkou od okamžiku podání kasační stížnosti). Rozšířený senát se ale i přesto v této věci k otázce povinného zastoupení advokátem při svých úvahách vyslovil a malé senáty následně jím vyslovený názor následují.⁶²²

⁶¹⁸ Srov. podkapitolu 4.5.2.

⁶¹⁹ Takto např. malý senát odkázal na rozhodnutí RS NSS v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 7 As 263/2016-31.

⁶²⁰ Příklady jsou uvedené v následujícím odstavci.

⁶²¹ Jde tedy o výjimku z povinného zastoupení advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Takto rozhodnutí rozšířeného senátu citují např. rozsudky malých senátů NSS ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 278/2016-16 a ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 327/2016-16.

⁶²² Obdobně viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2017, č. j. 7 As 314/2016-32, citující rozhodnutí rozšířeného senátu ohledně jeho závěrů k osobám zúčastněným na řízení před krajským soudem, ačkoliv klíčová otázka citovaného rozsudku RS NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS se týkala poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2018, č. j. 8 As 94/2017-43, který při posuzování, zda osvobodit účastníka – fyzickou osobu, citoval usnesení RS NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS jako rozhodnutí vyjadřující obecné zásady osvobozování

4.7.3 Účel

Malé senáty nejčastěji citovaly judikaturu rozšířeného senátu za účelem stanovení právního pravidla nebo principu aplikovaného na jimi projednávaný případ (celkem 89 citací, tj. 72 %).⁶²³ Například v jedné věci stěžovatel namítal, že rozsáhlé doplňování skutkových zjištění dosažených prvoinstančním daňovým orgánem provedené v odvolacím daňovém řízení odporovalo zásadě dvojinstančnosti. Malý senát na to odpověděl, že v daňovém řízení odvolací orgán má a musí, byť třeba za pomoci správce daně první instance, napravit veškeré případné vady řízení prvoinstančního, a tudíž má i možnost řízení jakkoliv doplňovat. Za tímto pravidlem následoval odkaz na rozhodnutí rozšířeného senátu.⁶²⁴ Často ale rozšířeným senátem podepřené normativní standardy nejsou konkrétní pravidla, ale obecné zásady nebo koncepty, jako např. zásady ovládnutí osvobodování od soudních poplatků,⁶²⁵ definice pojmu nicotnosti⁶²⁶ nebo koncepce správní praxe zakládající legitimní očekávání.⁶²⁷

Méně často, ale přece jen malé senáty citovaly judikaturu rozšířeného senátu za dalšími dvěma účely: v průběhu aplikace již stanoveného normativního rámce na skutkové okolnosti případu (13 citací) a za účelem interpretování závěrů rozšířeného senátu (10 citací). V prvním případě malý senát cituje judikaturu rozšířeného senátu v průběhu aplikování již stanovené právní normy na skutkový stav projednávaného případu. Taková citace se často vyskytuje v závorce a je doprovázena znaky typu „viz“ nebo „srov.“.⁶²⁸ Ve druhém případě judikaturu rozšířeného senátu malý senát neužívá jako zdroj právní normy přímo, ale dále ji rozvíjí a interpretuje a nachází (nebo nenachází) v ní určitou právní normu.⁶²⁹

Citace za ostatními účely se v analyzovaném vzorku vyskytly zřídka. Pouze v jednom případě senáty citovaly rozhodnutí rozšířeného senátu jako rozhodnutí bez dalšího předurčující výsledek řízení; ve třech případech byl rozšířený senát citován pro jím vyřčené závěry ohledně metodologie interpretace práva; konečně ve dvou případech šlo o citaci rozhodnutí rozšířeného senátu předkládajícím senátem poté, co mu rozšířený senát věc po vyslovení právního názoru vrátil zpět.

Účely citace judikatury rozšířeného senátu se vcelku shodovaly s účely citace judikatury malých senátů. I u odkazů na vlastní malosenační judikaturu citace

účastníků řízení. Řešená otázka v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu se přitom týkala pouze problematiky osvobodování právnických osob, které vědomě uspořádají svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvaly bez finančních prostředků.

⁶²³ K popisu sledovaných účelů citací judikatury srov. podkapitulu 2.4, s. 28–29.

⁶²⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, č. j. 2 Afs 61/2015-27, bod 30.

⁶²⁵ Usnesení RS NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS.

⁶²⁶ Usnesení RS NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, použité malým senátem např. v rozsudku NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29.

⁶²⁷ Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 Ads 88/2015-20.

⁶²⁸ Příkladem je výše uvedená nepřímá citace ohledně fikce doručování v rozsudku NSS ze dne 11. 1. 2017, č. j. 2 As 267/2016-40, bod 25.

⁶²⁹ Příkladem je výše uvedená substantivní citace užitá malým senátem při výkladu pojmu žalobního bodu.

za účelem podložení soudem aplikované normy dominovaly a ostatní účely se vyskytovaly méně. Jediným rozdílem ve srovnání s užíváním judikatury rozšířeného senátu bylo, že předchozí rozhodnutí malých senátů v několika málo případech sloužila k podložení faktických tvrzení či k doložení existence dlouhodobé praxe určitého výkladu.

4.7.4 Postoj k judikatuře rozšířeného senátu

Malé senáty téměř vždy citovaly judikaturu rozšířeného senátu pozitivně.⁶³⁰ Celkem 115 citací (93 %) bylo pozitivních, tj. malý senát názor rozšířeného senátu buďto následoval, nebo dále rozvíjel. Pouze osm citací bylo negativních. Žádná z negativních citací přitom nebyla situací, že by malý senát závěry rozšířeného senátu výslovně odmítl. Jednalo se tedy o odlišení kauzy projednávané malým senátem od předchozí kauzy rozšířeného senátu. Potřeba tohoto odlišení často v případě nastala z důvodu, že rozhodnutím rozšířeného senátu argumentoval účastník řízení a malý senát měl tuto argumentaci pro odlišnost obou kauz za nepatřičnou.⁶³¹

Rozhodnutí rozšířeného senátu však nejsou soudci soudu vždy kvitována a následována automaticky. Jako příklad lze uvést rozhodnutí, kterým pátý senát navazoval na judikát, v němž rozšířený senát vyslovil povinnost krajských soudů aplikovat zásadu použití pozdějšího příznivějšího zákona i v soudním řízení přezkoumávajícím rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu. Pátý senát závěry rozšířeného senátu ve věci aplikoval, uvedl ovšem, že tak činí, „byť s nimi nesouhlasí a naopak se ztotožňuje s odlišným stanoviskem uplatněným v dané věci třemi členy rozšířeného senátu“.⁶³² Tomuto odpovídá vyjádření soudce soudu, který není členem velkého senátu: „Ačkoliv ostatní soudci s některými rozhodnutími rozšířeného senátu nesouhlasí, mezi soudci je k rozhodnutím rozšířeného senátu obrovská loajalita. Spousta lidí sklapne ruce a řekne ‚holt to řekl RS‘.“⁶³³

Epizoda s povinným očkováním zase ukazuje, že jednou prohraná bitva v rozšířeném senátu není považována za prohranou navždy. V roce 2012 rozšířený senát vyslovil, že rámcová úprava povinnosti fyzických osob podrobit se očkování a její upřesnění ve vyhlášce je ústavně akceptovatelná.⁶³⁴ O rok později vyvstala před rozšířeným senátem totožná otázka.⁶³⁵ Rozšířený senát svůj předchozí závěr potvrdil.

⁶³⁰ K popisu pojmů pozitivního a negativního použití judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 29.

⁶³¹ Viz např. výše uvedený příklad substantivního zacházení. Viz také rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 227/2016-86 aplikující rozsudek RS NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS.

⁶³² Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 104/2013-61.

⁶³³ Rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu nezasedajícím v rozšířeném senátu. Praha, červen 2019.

⁶³⁴ Usnesení RS NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011-120, č. 2624/2012 Sb. NSS; § 46 zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a její upřesnění ve vyhlášce č. 537/2006 Sb.

⁶³⁵ Usnesení RS NSS ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-13.

Dva soudci ale ve druhém z rozhodnutí v odlišném stanovisku argumentovali, že původní rozhodnutí rozšířeného senátu je špatně a že by jej měl rozšířený senát přeonkat.⁶³⁶ V obou případech přitom jedním z disentujících soudců byl Karel Šimka.⁶³⁷ Zjevně tak rozhodnutí rozšířeného senátu ohledně určité právní otázky neznamená, že by se pod jeho normativní silou názor všech soudců soudu sjednotil.

Sám rozšířený senát se doposavad od svého předchozího právního názoru výslovně odchýlil pouze jednou. Stalo se tak až po šestnácti letech jeho činnosti, a to při přehodnocení otázky povahy územních souhlasů podle stavebního zákona a způsobu soudní ochrany proti nim.⁶³⁸ Dlouhou dobu tak jediné případy výslovného opuštění předchozích názorů rozšířeného senátu byly změny z důvodu zásahu Ústavního soudu.⁶³⁹ Již dříve ovšem rozšířený senát některé své závěry postupně upřesňoval, rozhojňoval nebo nepřímou modifikoval. Takto se např. vyvinul pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., konkrétně zdůrazňování jeho materiálního nebo formálního aspektu.⁶⁴⁰ Dalším příkladem postupného vývoje je rozšíření situací, za kterých může krajský soud odmítnout zásahovou žalobu.⁶⁴¹

4.8 Hodnocení

Josef Baxa o rozšířeném senátu prohlásil, že je to „soud v soudu a mezi jeho senáty“.⁶⁴² Tato charakteristika podle mého názoru roli tělesa vystihuje. I přes zákonem poměrně úzce vymezenou roli rozšířený senát, díky synergii více dílčích okolností, zaujímá v procesu rozhodování Nejvyššího správního soudu významnou roli. Tato závěrečná část případové studie ukazuje, že, podobně jako kterýkoliv soud, rozšířený senát je na primárních adresátech jeho činnosti značně nezávislý, je jim nadřazený a je pro ně důležitý. Silné a samostatné postavení rozšířeného senátu ovšem zároveň vzbuzuje otazníky ohledně legitimacy jeho sestavování.

⁶³⁶ Tamtéž, bod 5 společného odlišného stanoviska soudkyně K. Šimáčkové a soudce K. Šimky.

⁶³⁷ Podobně se disentéri vyjádřili i v jiných případech, ve kterých se rozšířený senát přidržel svého dřívějšího právního názoru. Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 8 As 29/2011-55, odlišné stanovisko soudců J. Camrda a M. Mazance.

⁶³⁸ Usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

⁶³⁹ Naposledy se zásah Ústavního soudu týkal počítání lhůty k podání zásahové žaloby. Viz náleží ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, rušící rozsudek RS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160. Viz také náleží ÚS ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, týkající se otázky poskytování informací o platech zaměstnanců veřejných institucí.

⁶⁴⁰ K přehlednému shrnutí vývoje ohledně pojetí pojmu rozhodnutí viz rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2017, č. j. 2 As 309/2016-27, body 11–14.

⁶⁴¹ Viz rozsudek RS NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, zavádějící možnost žalobu odmítnout, pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže ani být zásahem. Podle dřívější judikatury otázka, zda něco může být zásahem, byla již otázkou meritorního posouzení a při negativním závěru se tak žaloba zamítala. Viz usnesení RS NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS.

⁶⁴² Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy J. Baxy, s. vii.

Nezávislost rozšířeného senátu na ostatních senátech soudu je dána řadou zásadních i symbolických okolností: skládá se z poměrně stabilně určených sedmi silných osobností soudu, tedy způsobem nesledujícím princip, aby názory rozšířeného senátu odpovídaly názorům všech soudců soudu; řízení před ním probíhá úmyslně odděleně od řízení před tříčlenným senátem (vlastní soudce zpravodaj, vlastní řešerše judikatury, vlastní řešení); má samostatnou sbírku rozhodnutí; nebo má svoji zvláštní prezentaci na internetových stránkách soudu. Jediné, v čem je rozšířený senát na primárních adresátech své činnosti – senátech – závislý, je, že, podobně jako kterýkoliv jiný soud, rozhoduje pouze věci, které mu hlavní adresáti jeho činnosti předloží.

Rozšířený senát je také ostatním senátům soudu nadřazený. Jeho judikatura je pro malé senáty závazná. Podobně jako nadřazený soud v soudní soustavě, změnit ji může jen on sám. Dosah této závaznosti navíc zvyšuje formální způsob, kterým senáty s judikaturou rozšířeného senátu zacházejí. Rozšířený senát tak může kontrolovat způsob, jak malé senáty rozhodují, a to jak opravováním jejich názorů *ex post*, tak i poskytováním závazných instrukcí *ex ante*. Jeho rozhodnutí se automaticky dostávají do sbírky rozhodnutí soudu, aniž by o nich ostatní soudci soudu mohli hlasovat.

Konečně, rozšířený senát je na soudu důležitý. Ačkoliv kompetence podmíněná judikatorním rozporem je poměrně úzce nastavená, více faktorů může za to, že rozšířený senát je – slovy dvou jeho členů – mocenským centrem soudu.⁶⁴³ Předně, disciplína, se kterou malé senáty rozšířenému senátu předkládají judikatorní rozpory, je poměrně vysoká, což generuje rozšířenému senátu množství příležitostí k rozhodování. Dále, při výkladu kompetence rozšířeného senátu soud klade důraz na to, aby toto těleso nepředstavovalo pouhou formální proceduru odklizení předchozího právního názoru soudu, ale aby rozhodovalo při existenci skutečně důležité a obtížné právní otázky, u které se střetávají různá řešení. Nadto, rozšířený senát svá rozhodnutí koncipuje abstraktně, shrnujícím a komplexním způsobem, což i při úzce vymezené kompetenci znamená, že jeho judikatura prostupuje značnou částí rozhodovací činnosti malých senátů soudu.

Je-li však rozšířený senát fakticky samostatným nadřazeným soudem, který určuje směřování veškerého rozhodování Nejvyššího správního soudu, vnucují se podobně jako u jiných soudů otázky ohledně jeho legitimacy. A tady má rozšířený senát slabinu. Je přípustné, aby takto vlivné těleso sestával v podstatě sám a ničím neomezený předseda soudu, tedy soudní funkcionář, který má dohlížet na správu soudu, kterou je třeba striktně rozlišovat od samotného rozhodování soudu? Podle mě není. K tomuto problému se ještě v následujících kapitolách vrátím.⁶⁴⁴

⁶⁴³ Viz ČECH, P. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 28.

⁶⁴⁴ Srov. podkapitoly 6.1, 7.1 a 8.2.1.

5 PLÉNUM ÚSTAVNÍHO SOUDU

Plénum Ústavního soudu je ukázkou fenoménu, který známe spíše ze seznamovacích rubrik. Jeho vlastnosti na papíře vzbuzují respekt. Svým doktrinárním nastavením je totiž jasně nejdůležitějším orgánem Ústavního soudu, který si navíc sám může vyhradit rozhodování kterékoli kauzy a jehož rozhodnutí jsou nadaná nejvyšší normativní silou. Realita je ovšem mírným zklamáním. Vlastnosti objektu našeho zájmu ne zcela korespondují s popisem na papíře. Vliv pléna je omezený pouze na specifickou agendu – rozhodování v řízeních o kontrole norem – a judikaturu v oblasti individuálních ústavních stížností plénum téměř nekontroluje. V důsledku je rozhodování Ústavního soudu v části agendy zcela centralizované a v části agendy značně decentralizované.

Tato kapitola nastavení pléna a jeho roli v rozhodování Ústavního soudu popisuje. Tak jako předchozí dvě kapitoly se i tato nejprve zabývá důležitým institucionálním kontextem, ve kterém plénum působí (podkapitola 5.1), složením pléna (5.2), doktrínou (5.3) a praxí (5.4) výběru plenárních případů, procesem vzniku a podobou plenárních rozhodnutí (5.5) a doktrínou (5.6) a praxí (5.7) argumentace s plenárními rozhodnutími. Závěrečná podkapitola 5.8 případovou studii shrnuje a roli pléna na Ústavním soudu hodnotí.

5.1 Institucionální kontext

Ústavní soud potvrzuje všechny předpoklady biologů. Po jeho zrození v roce 1993 a prvních letech hledání si místa ve společnosti je nyní věkem mezi dvacítkou a třicítkou a nachází se na vrcholu sil. Disponuje téměř všemi pravomocemi, které evropský ústavní soud může mít.⁶⁴⁵ Provádí abstraktní kontrolu norem a rozhoduje o individuálních ústavních stížnostech. Další jeho pravomoci jsou např. rozhodování kompetenčních sporů mezi státními orgány i orgány územní samosprávy, rozhodování o žalobách proti prezidentovi republiky nebo rozhodování jako odvolací instance ve věcech volebního soudnictví. Již tak silná pozice soudu byla navíc posílena jeho vlastní rozhodovací praxí. Soud judikatorně dovodil např. vlastní výlučnost při kontrole ústavnosti (tj. koncentrovaný, nikoliv difuzní model), rozšíření hlídaného normativního rámce o „lidskoprávní“ mezinárodní smlouvy či možnost

⁶⁴⁵ Srov. čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy.

prézkoumat ústavnost ústavního zákona.⁶⁴⁶ Tímto se podle některých český Ústavní soud stal nejsilnějším evropským ústavním soudem.⁶⁴⁷

Na první pohled soud navazuje na stoletou tradici ústavního soudnictví na našem území. Při detailnějším pohledu na prvorepublikový Ústavní soud je ale zřejmé, že – minimálně pravomocemi a uspořádáním – tehdejší a dnešní soud jsou dvě zcela jiné instituce. Inspirován Kelsenovým modelem, prvorepublikový Ústavní soud vykonával koncentrovanou abstraktní kontrolu norem.⁶⁴⁸ Soud navíc nebyl permanentní a iniciovat řízení před ním mohly pouze komory parlamentu a nejvyšší soudy. Jednotlivci k soudu přístup neměli. Jediným orgánem s rozhodovací pravomocí byla schůze všech sedmi soudců soudu, přičemž k přijetí nálezu prohlašujícího zákon za neplatný bylo třeba většiny pěti soudců. Nejen na papíře, ale i ve skutečnosti se prvorepublikový předchůdce lišil: po vypršení funkčního období prvních soudců zůstal soud od roku 1931 (kromě epizodní role v letech 1938–1939) neobsazen.⁶⁴⁹

Mnohem větší inspirací pro současnou podobu soudu byl Ústavní soud ČSFR, který v roce 1991 po více než padesáti letech znovuobnovil ústavní soudnictví na našem území. Tento soud, fungující pouze jedenáct měsíců, měl dvanáct soudců, kteří rozhodovali buď v plénu, nebo v jednom ze dvou čtyřčlenných senátů.⁶⁵⁰ Rozdělení agendy mezi tyto orgány se podobalo rozdělení agendy na současném Ústavním soudu, a to včetně mechanismu sjednocování judikatury pomocí stanovisek pléna.⁶⁵¹

⁶⁴⁶ KÜHN, Z. Ústavní soud České republiky: Proměny instituce v průběhu dvou desetiletí. In GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 246.

⁶⁴⁷ Tamtéž.

⁶⁴⁸ Soud byl zřízen zákonem č. 121/1920 Sb. Podrobnosti jeho organizace stanovil zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě, a jednací řád publikovaný pod č. 255/1922 Sb. Obecně k prvorepublikovému Ústavnímu soudu viz BLAHOŽ, J. Vznik a počátky vývoje ústavního soudnictví. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 5; WEYR, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017 (1937).

⁶⁴⁹ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 65, 66. Více k osudům Ústavního soudu v tomto období viz LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. K popisu politického kontextu činnosti tohoto soudu srov. OSTERKAMP, J. Ústavní soudnictví v meziválečném Československu. *Právník*. 2007, roč. 146, č. 6.

⁶⁵⁰ Členy senátu určovalo plénum na dobu jednoho roku tak, aby všichni soudci byli postupně stálými členy senátu. Viz § 10 zák. č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním.

⁶⁵¹ Viz hlavně čl. 10 a čl. 14 úst. zák. č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR; § 9 až 11 prováděcího zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním a organizační řád přijatý plénem soudu, publikovaný v částce 51/1992 Sb. Více viz MIKULE, V. Federální ústavní soud skutečností. *Právo a zákonost*. 1992, roč. 3, s. 203–215; MIKULE, V. Příprava zákona o Ústavním soudu v roce 1993 a současné problémy. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 26. K § 23 zák. o ÚS srov. podkapitolu 5.3.3.

5.1.1 Vnitřní organizace soudu

Ústavní soud rozhoduje prostřednictvím tří typů orgánů: soudcem zpravodajem, tříčlenným senátem anebo plénem.⁶⁵² Základní pravidla vnitřní organizace soudu stanoví zákon o Ústavním soudu.

Soudce zpravodaj je ten, komu je věc přidělena, jakmile návrh na zahájení řízení doputuje k soudu. Jako soudci zpravodajové působí všech patnáct členů soudu, dvanáct řadových soudců „na plný úvazek“ a tři soudci funkcionáři se sníženým nápadem. Mezi soudci ani senáty neexistuje žádná specializace. Věci se jednotlivým soudcům přidělují podle pořadí, ve kterém soudu napadly.⁶⁵³ Je-li dán procesní důvod k odmítnutí, může tak učinit usnesením samostatně soudce zpravodaj.⁶⁵⁴ Jestliže tak neučiní, připraví návrh rozhodnutí, který je následně projednán v senátu, jehož je soudce zpravodaj členem, nebo v plénu, jde-li o plenární věc.⁶⁵⁵

Senáty jsou na soudu čtyři. K rozhodnutí věci je příslušný ten senát, ve kterém je zařazen soudce zpravodaj, kterému byla věc přidělena.⁶⁵⁶ Tříčlenné senáty mohou návrh usnesením odmítnout, jestliže je „zjevně neopodstatněný“. Pro přijetí takového rozhodnutí je třeba jednomyslnosti všech tří členů senátu. Jestliže soudce zpravodaj ani senát věc usnesením neodmítnou, rozhodují meritorním náležením, a to buď vyhovujícím (který typicky zruší napadený akt), nebo zamítavým.⁶⁵⁷

Plénum se skládá ze všech patnácti členů soudu. Plénum je usnášeníschopné, je-li přítomno alespoň deset soudců.⁶⁵⁸ K přijetí rozhodnutí je zpravidla třeba prostá většina přítomných soudců. Ve vyjmenovaných případech – předně při rozhodování o zrušení zákonů a při odchylování se od předchozí judikatury – je ovšem nutná k přijetí rozhodnutí kvalifikovaná většina devíti soudců.⁶⁵⁹ Podrobněji se velikostí a složením pléna zabývá následující část této kapitoly.⁶⁶⁰

Ohledně dalších otázek vnitřní organizace zákon ponechává Ústavnímu soudu značnou míru autonomie. Soud si sám může určit způsob ustavení senátů a pravidla rozdělení agendy mezi jednotlivé rozhodující orgány. Jelikož obě tyto organizační

⁶⁵² Viz § 11, § 15 a § 43 odst. 1 zák. o ÚS. Stranou zde ponechávám pětičlenný kárný senát podle § 139 odst. 2 zák. o ÚS, který na vývoj judikatury soudu nemá žádný vliv.

⁶⁵³ Ustanovení § 16 zák. o ÚS dává soudu možnost specializace senátů. Soud toho ale zatím nevyužil.

⁶⁵⁴ Viz § 43 odst. 1 zák. o ÚS.

⁶⁵⁵ Více k procesu tvorby rozhodnutí Ústavního soudu srov. HOŘEŇOVSKÝ, J., CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3.

⁶⁵⁶ Článek 4 odst. 1 rozhodnutí pléna o pravidlech rozdělení agendy ve znění ze dne 19. 9. 2017, č. Org. 43/17.

⁶⁵⁷ Viz § 19 odst. 2, § 43 odst. 2 a § 54 odst. 1 zák. o ÚS.

⁶⁵⁸ Ustanovení § 11 odst. 1 zák. o ÚS.

⁶⁵⁹ Ustanovení § 13 zák. o ÚS. Obě pravidla o většině se mohou střetnout v případě, že soud musí zvolit mezi následováním judikatury, podle které by měl napadený právní předpis zrušit, a popřením judikatury, což by ale zase vedlo k zamítnutí návrhu na zrušení napadeného právního předpisu. K analýze střetu těchto pravidel viz HOLLÄNDER, P. Změna právního názoru v judikatuře Ústavního soudu. In KOKEŠ, M., POSPÍŠIL, I. (eds.) *In dubio pro libertate: Úvahy nad ústavními hodnotami a právem z pohledu základních svobod*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

⁶⁶⁰ Srov. podkapitolu 5.2.

záležitosti jsou považovány za věci zásadního významu,⁶⁶¹ působnost o nich rozhodovat zákon svěřuje přímo plénu.⁶⁶² Některé otázky upravuje i rozvrh práce vydávaný předsedou soudu, ten se ovšem vždy musí pohybovat v mezích pravidel stanovených plénem.⁶⁶³

Způsob ustanovení senátů dlouho plénem neupravovalo. Po více než dvě dekády soudu se proto složení senátů obměňovalo pouze přirozenou obměnou soudců soudu. Počátkem roku 2016 ovšem nastala změna.⁶⁶⁴ Složení jednotlivých senátů se pravidelně jednou za dva roky mění, a to tak, že dosavadní předseda konkrétního senátu se přesouvá do senátu s označením o jedno číslo vyšším, než ve kterém byl dosud zařazen.⁶⁶⁵ Na jeho místo se zase posouvá jeden z původně řadových členů senátu, který se za dva roky opět přesune do senátu s označením o jedno vyšším. To znamená, že oproti minulosti mezi soudci dochází ke zvýšené vzájemné interakci. Podle předsedy soudu cílem této změny bylo „aby v rámci Ústavního soudu fungovala názorová pluralita a současně doktrinální jednotota. Aby se judikatura nezačala v analogických věcech rozjíždět“.⁶⁶⁶ Ani po změně ovšem prolínání soudců není úplné. Soudci tvoří v novém systému jakéhosi hada procházejícího postupně jednotlivými senáty. Soudce se v senátu střetne pouze se dvěma kolegy bezprostředně v hadu před ním a dvěma kolegy bezprostředně za ním (podle předchozího režimu mohl ovšem poznat i pouze dva senátní kolegy za celou dobu). Se zbývajícími deseti členy soudu se soudce v senátu podle tohoto systému neseťká. Po třech změnách, tj. po šesti letech, se navíc složení senátů začne opakovat.

Druhou důležitou organizační věcí určenou plénem jsou pravidla pro rozdělení agendy mezi senáty a plénem. Zákon o ÚS jako základní princip rozdělení kompetence mezi jednotlivé orgány soudu stanoví, že plénu a soudcům zpravodajům kompetence vyjmenovává, zatímco kompetenci senátů konstruuje jako zbytkovou.⁶⁶⁷ Tento zákonný rámec ovšem může plénem významně modifikovat. Zákon mu totiž dává možnost si kteroukoliv agendu soudu vyhradit k rozhodování anebo stanovit, jaké typy věcí má ten který senát rozhodovat. Využívání této pravomoci se věnuji níže.⁶⁶⁸

⁶⁶¹ Viz FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, komentář k § 11, odst. 40.

⁶⁶² Tamtéž. V této souvislosti autoři citovaného díla hovoří o „principu nezávislosti Ústavního soudu“.

⁶⁶³ Ustanovení § 11 odst. 2 písm. m), § 16, § 40 zák. o ÚS. Hlavní dokumenty jsou rozhodnutí pléna o pravidlech rozdělení agendy a rozhodnutí pléna o ustavení senátů. Oboje, včetně historických znění, dostupné z: www.usoud.cz.

⁶⁶⁴ Rozhodnutí pléna o ustavení senátů ze dne 8. 12. 2015, č. Org. 60/15.

⁶⁶⁵ Článek 2 odst. 1 rozhodnutí pléna.

⁶⁶⁶ JANUŠ, J. Ústavní soud má být názorově pluralitní i doktrinálně jednotný (rozhovor s Pavlem Rychetským). *Česká pozice* [online]. 21. 12. 2015 [cit. 1. 8. 2019].

⁶⁶⁷ Ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) a m), § 15 a § 16 zák. o ÚS. Více ke kompetenci jednotlivých orgánů srov. podkapitolu 5.3.

⁶⁶⁸ Podkapitoly 5.3.2 a 5.4.2.

5.1.2 Problémy soudu: zahlcenost a nejednotnost

Třináct let od účinnosti zákona o ÚS označil Pavel Rychetský jako hlavní problém českého ústavního soudnictví zahlcení Ústavního soudu. Stav označil za „velmi znepokojující“.⁶⁶⁹ Trend je zřejmý: v roce 1994 soud obdržel celkem 862 podání, o deset později (2004) to bylo již více jak trojnásobek (2 788 podání) a o dalších deset let později (2014) se jednalo již o 4 084 podání.⁶⁷⁰ Množství věcí se tak za prvních dvacet let zhruba zpětinásobilo.

Byť jde o problém stále aktuální, nejde o problém nový. Předvídali ho již samotní tvůrci zákona o ÚS. Důvodem pro v porovnání s jinými ústavními soudy vysoký počet čtyř senátů byla snaha o umožnění soudu zvládat velké množství návrhů při zachování přiměřené délky řízení.⁶⁷¹ Toto řešení ale soudu přineslo jiné problémy.

Podle P. Rychetského velké zatížení soudu způsobuje tři neblahé důsledky: nepřiměřenou délku soudního řízení, nepředvídatelnost rozhodování a nejednotnost judikatury.⁶⁷² Zatímco empirická data vzrůstající délku řízení nepotvrzují,⁶⁷³ u zbylých dvou problémů je tomu jinak.

Posuzování případů není jednotné.⁶⁷⁴ Jednou z hlavních otázek na pozadí veškeré činnosti Ústavního soudu je rozsah přezkumu. Jde o odlišení otázek ústavnosti, které by měl soud řešit, a jednoduché zákonnosti, které mu řešit nepřísluší.⁶⁷⁵ Rozhodování, zda případ má „ústavní rozměr“, je přitom svěřeno jednotlivým senátům, resp. individuálně každému jednotlivému soudci zpravodaji.⁶⁷⁶ Kudy hranici mezi jednoduchým

⁶⁶⁹ RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

⁶⁷⁰ Viz Roční statistická analýza ÚS za rok 2018. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2018-final.pdf, s. 2.

⁶⁷¹ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o ÚS, § 16 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz.

⁶⁷² RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

⁶⁷³ Srov. PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1, především seřazení všech soudců dle průměrné délky řízení na s. 85, z něhož neplyne, že by délka řízení jednotlivých soudců byla ovlivněna tím, v jakém období soudu působili, zda v raném s nízkým nápadem, nebo v pozdějším s vyšším nápadem.

⁶⁷⁴ Srov. např. KÜHN, Z. The Constitutional Court of the Czech Republic. In JAKAB, A., DYEYRE, A., ITZCOVICH, G. (eds.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 206, který upozorňuje na vysokou nekonzistenci v rozhodování soudu. Srov. také CHMEL, J. Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu – 1. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 2; CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? 2. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4.

⁶⁷⁵ Ústavní soud dokonce k tomuto tématu uspořádal i mezinárodní konferenci. Viz *Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.–15. 11. 2005*. Praha: Linde, 2005.

⁶⁷⁶ Viz takto RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 17, který tuto decentralizaci selekce nápadu kritizuje. K tomu, že rozhodnutí senátu je ve většině případů determinováno názorem soudce zpravodaje viz CHMEL, J. Zpravodajové a senáty:

a ústavním právem jednotliví soudci vedou, se různí.⁶⁷⁷ Čísla tento problém podtrhují. Čistě statisticky jsou mezi jednotlivými soudci zpravodaji až pětinasobně rozdíly v poměru vyhovujících rozhodnutí.⁶⁷⁸ Rozdíly pravděpodobně nelze vysvětlit pouze rozdílností nápadu či statistickou odchylkou, ale spíše vypovídají o rozličných šancích na vyhovění podle toho, kterému soudci zpravodaji je věc přidělena.⁶⁷⁹

Souvisejícím problémem je nejednota právních názorů soudu.⁶⁸⁰ Jak si v jednom z rozhovorů postěžoval předseda soudu, „[p]ři objemu více než čtyř tisíc ústavních stížností ročně, kdy každý senát rozhoduje nejméně tisíc stížností ročně, je velmi těžké zajišťovat kontinuitu a jednotu rozhodovací praxe. Nejde to ani sledovat“.⁶⁸¹ Jelikož většinu právních názorů jménem soudu vyslovují tříčlenné senáty, 12 z 15 členů soudu nemá možnost vyslovené názory ovlivnit, často dokonce o nich před jejich vyslovením ani neví. Vyskytují se tak situace, kdy, opět slovy předsedy soudu, soud vyprodukuje rozhodnutí „průlomové, které mnohdy nemile překvapí nás samotné“.⁶⁸² Ostatní soudci se buď takovému názoru podřídí, anebo ho (otevřeně či skrytě) změní. Oboje může být vnímáno jako problém: v prvním případě názor soudu určují nahodile vybraní (v některých případech dva) soudci tříčlenných senátů, ve druhém případě jsou názory soudu dočasné a nestabilní.

Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

⁶⁷⁷ Viz vyjádření v době vyjádření soudce Ústavního soudu v HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 84, který rozsah přezkumu rozhodnutí obecných soudců označuje za „největší problém dosavadní judikatury Ústavního soudu“ a také za problém, který je znásoben mnohostí senátů a mnohostí věcí, které soud rozhoduje. Podobně RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 18.

⁶⁷⁸ Například v druhém ústavním soudu šance na vyhovění u věci zpravodajované Vladimírem Kůrkou byly 2,74 %, u Elišky Wagnerové naopak 13,81 %. Pro komplexní empirický kvantitativní přehled rozhodování prvního, druhého a části třetího Ústavního soudu viz PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1.

⁶⁷⁹ Takto rozdílná čísla hodnotí VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 335. Značné rozdíly mezi soudci jsou i ohledně délky řízení. Například – porovnáme-li pouze soudce z aktuálního „třetího“ Ústavního soudu – medián délky řízení u jednotlivých soudců zpravodajů se pohybuje v rozmezí od 63 dní po dvojnásobných 126 dní. Viz PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1, s. 91, 92.

⁶⁸⁰ RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. Na rozbíhavost upozorňuje opakovaně doktrína. Viz např. ŠIMÍČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, čl. 89, bod 61. Stejně problémy Ústavního soudu, resp. všech evropských ústavních soudů, zmiňuje i HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 49.

⁶⁸¹ JANUŠ, J. Ústavní soud má být názorově pluralitní i doktrínálně jednotný (rozhovor s Pavlem Rychetským). *Česká pozice* [online]. 21. 12. 2015 [cit. 1. 8. 2019].

⁶⁸² RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

5.2 Složení pléna

Jelikož v plénu zasedají všichni soudci soudu, konkrétní obsazení pléna přirozeně kopíruje vývoj složení celého soudu. Jedná se tedy o relativně stabilní soudní těleso, které zasedá často i po několik let ve stejném složení. Za dosavadních 25 let činnosti se na 15 místech vystřídalo 41 soudců, což znamená, že v průměru se na Ústavním soudu vystřídá zhruba jeden soudce za rok. V realitě ovšem Ústavní soud stále ještě prochází téměř úplnými obměnami v desetiletých vlnách daných najmenováním všech soudců na stejné funkční období.⁶⁸³ Pokud by např. všichni soudci „třetího“ soudu odsloužili celý mandát, soud by vydržel ve stejném složení po dobu devíti let.⁶⁸⁴

Počtem patnácti soudců se soud řadí k jedněm z nejpočetnějších ústavních soudů vůbec.⁶⁸⁵ To reflektovali i soudci v rozhovorech. Jeden z nich opakovaně pejorativně přirovnal plénum k „parlamentnímu shromáždění“,⁶⁸⁶ i podle jiného soudce je patnáctičlenné těleso moc velké a „projednávání věcí v něm je rozplizlé a kvalita deliberace trpí“. Za ideální by tento soudce považoval devíti- či jedenáctičlenné těleso.⁶⁸⁷

5.3 Výběr případů jdoucích do pléna – doktrína

Věc se do pléna může dostat třemi způsoby. Všechny tři způsoby spojuje kritérium důležitosti, které v jejich pozadí působí. Důvodová zpráva k zákonu o ÚS totiž obecně stanoví, že plénum má rozhodovat „ve věcech, které svým významem vyžadují, aby o nich rozhodovali všichni soudci“.⁶⁸⁸ Každý ze tří způsobů přitom odpovídá rozdílnému mechanismu stanovení této důležitosti: zákonem, rozhodnutím pléna a neshodou v procesu aplikace práva.

⁶⁸³ Hovoří se tak o Havlově, Klausově a Zemanově soudu, resp. o prvním, druhém a třetím soudu. Tohoto označování jednotlivých období se drží i tato kniha. Pro přehledné grafické znázornění funkčních období jednotlivých soudců viz PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1.

⁶⁸⁴ Což už se nestane, neboť v lednu 2019 se vzdal své funkce Jan Musil.

⁶⁸⁵ KŮHN, Z. Konzistence judikatury jako problém právní kultury. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 124 uvádí, že jediný ústavní soud, který má podstatně více soudců, je devatenáctičlenný ruský Ústavní soud, který se stal početnějším díky tomu, že si tam tehdejší prezident Jelcin v roce 1993 dosadil nové soudce za účelem získání jemu nakloněné většiny.

⁶⁸⁶ Informace z rozhovoru se soudcem Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁶⁸⁷ Informace z rozhovoru s bývalým soudcem Ústavního soudu. Brno, červen 2019.

⁶⁸⁸ Důvodová zpráva k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz.

5.3.1 První způsob: zákonná výhrada pléna

Prvním způsobem stanovení plenární kompetence je typové vymezení řízení vyhrazených plénu přímo v zákoně o ÚS. Za důležitou, a tedy plénu náležející agendu zákon považuje především řízení o přezkumu norem. Méně časté, ale patrně podobně důležité je rozhodování prezidentských věcí (ústavní žaloba proti prezidentu republiky, návrh prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o tom, že nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad), věci týkajících se politických stran; o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, věci týkajících se referenda o přistoupení do Evropské unie nebo věci o obnově řízení a v obnoveném řízení po zásahu mezinárodního soudu.⁶⁸⁹

Zákon naopak nepovažuje za typově důležité, aby ve vyjmenovaných agendách plénem rozhodovalo i o odmítnutí návrhu. Návrh totiž v zásadě⁶⁹⁰ i v těchto řízeních podle zákona odmítá senát, jehož členem je soudce zpravodaj konkrétní věci.⁶⁹¹ Jak ovšem uvádí hned následující část, plénum, na rozdíl od zákona, za důležité považuje i odmítání návrhů v těchto zákonem vyjmenovaných agendách, a proto si působnost odmítání návrhů v těchto věcech až na jednu výjimku atrahovalo.

5.3.2 Druhý způsob: výhrada pléna v rozhodnutí o atrakci

Druhým způsobem, jak se kauza může dostat do pléna, je, že si rozhodování určitých jinak senátních či samosoudcovských věcí vyhradí plénum svým rozhodnutím.⁶⁹² Zdrojem kompetence pléna je v takovém případě rozhodnutí pléna o atrakci. Toto rozhodnutí připravuje předseda soudu a soudci o něm následně hlasují.⁶⁹³ Možnost atrakce věci činí kompetenci pléna flexibilní. Plénum rozhodnutím o atrakci může reagovat na „důležitost“ vyvstalou až samotnou rozhodovací praxí. Existují dva způsoby, jak lze případ atrahovat: typově a v konkrétní věci (*ad hoc*).

Typově plénum atrahuje neurčité množství budoucích případů, které soudu teprve napadnou. Děje se tak popsáním charakteristik atrahovaných případů ve sdělení pléna publikovaném ve Sbírce zákonů. Prvně plénum možnosti atrakce využilo až v roce 2000, kdy si atrahovalo kompetenci senátů rozhodovat spory o rozsah

⁶⁸⁹ Uvedené by také šlo vymezit negativně – plénum rozhoduje všechny typy případů, kromě ústavních stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy, které v zásadě rozhodují senáty (pro výjimky srov. podkapitulu 5.3.2).

⁶⁹⁰ Odmítnutí návrhu v řízení o politických stranách a ústavních žalobách má vydávat plénum. Viz WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, komentář k § 11 odst. 2.

⁶⁹¹ Ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) zák. o ÚS. Toto platí i v případě ve skutečnosti meritorního odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost, které s meritem věci souvisí.

⁶⁹² Ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zák. o ÚS.

⁶⁹³ Rozhovor se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

kompetenci vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé a rozhodovat o ústavních stížnostech směřujících proti rozhodnutím velkých senátů obou nejvyšších soudů.⁶⁹⁴

Záběr atrahovaných případů se ovšem postupně rozšiřuje. V roce 2002 přibyly některé věci volební a rozhodování o stížnostech proti rozhodnutí zvláštního (kompetenčního) senátu,⁶⁹⁵ v roce 2008 přibyly ústavní stížnosti, ve kterých je účastníkem prezident republiky, o rok později přibyly i věci ostatních ústavních činitelů⁶⁹⁶ a v roce 2011 přibyly ústavní stížnosti v řízeních, ve kterých rozhodl Soudní dvůr o předběžné otázce.⁶⁹⁷ Plénum si vždy zároveň vyhradilo v těchto typech věcí rozhodovat i o odmítnutí návrhu, jestliže je důvodem jeho zjevná neopodstatněnost.⁶⁹⁸ V roce 2010 si navíc plénum vyhradilo kompetenci návrhy v řízeních, v nichž již podle zákona o ÚS má rozhodovat meritorně, i odmítat.⁶⁹⁹ Senátům a soudcům zpravodajům zůstala pouze možnost odmítnout návrh na zrušení právního předpisu, který účastník spojil s ústavní stížností podle § 74 zák. o ÚS.⁷⁰⁰

Z původně dvou bodů se tak seznam atrahovaných věcí rozrostl na jednu a půl stránky. Proti tomuto trendu se zdá být pouze vypuštění působnosti rozhodovat o stížnostech proti rozhodnutím vydaným velkými senáty obou nejvyšších soudů, ke kterému došlo v roce 2014.⁷⁰¹

Možnost atrakce konkrétní věci (*ad hoc*) spočívá v tom, že plénum převezme konkrétní, senátu již přidělenou věc. Znění zákona ohledně povolení atrakce *ad hoc* není jednoznačné.⁷⁰² V roce 2006 si ovšem plénum do výčtu atrahovaných věcí výslovně přidalo i možnost atrahovat konkrétní, senátu již přidělený návrh, je-li to

⁶⁹⁴ Sdělení Ústavního soudu publikované pod č. 8/2001 Sb.

⁶⁹⁵ Zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 18. 12. 2003, publikované pod č. 14/2004 Sb.

⁶⁹⁶ Rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 6. 5. 2008, publikované pod č. 185/2008 Sb.

⁶⁹⁷ Rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 9. 8. 2011, č. Org. 40/11.

⁶⁹⁸ Viz čl. 4 odst. 1 rozhodnutí pléna o pravidlech rozdělení agendy.

⁶⁹⁹ Viz čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 25. 4. 2014, č. Org. 24/14.

⁷⁰⁰ Viz tamtéž, věta za středníkem.

⁷⁰¹ Podle soudce působícího na soudu již v době provedení změny vedly plénum k vypuštění velkých senátů dva důvody. Jednak bylo v praxi těžké identifikovat, kdy Ústavní soud přezkoumává názor velkého/rozšířeného senátu poprvé. Rozhodnutí, ve kterém se velký/rozšířený senát vyslovil, mohlo být kasační, a tudíž mohl být právní názor velkého/rozšířeného senátu v konečném rozhodnutí aplikován dříve některým z malých senátů soudu; na NSS navíc rozšířený senát většinou zodpovídá pouze spornou otázku a následně konečné rozhodnutí ve věci vydává malý senát. Jednak také plénum mělo za to, že opuštěné pravidlo generovalo „plénum zbytečně zatěžující malichernosti podústavního práva, kde si soud správně změnil dosavadní judikaturu“. Informace poskytnutá v rozhovoru se soudcem Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁷⁰² Podle § 11 odst. 2 písm. k) zák. o ÚS plénum rozhoduje „o dalších věcech podle čl. 87 odst. 1 Ústavy, pokud si to vyhradí“. Z toho není zřejmé, zda k vyhrazení musí dojít typově a předem, nebo zda může jít i o *ad hoc* vyhrazení po přidělení věci senátem. Nejistotu vyjadřuje i MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu: komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Eurolex Bohemia, 2001, s. 73, ač nakonec připouští, že zákon atrakci *ad hoc* patrně umožňuje. K *ad hoc* atrakci ovšem došlo i za takto nejasného stavu. Viz řízení ve věci sp. zn. I. ÚS 231/99, ve které si plénum příslušnost atrahovalo a rozhodlo usnesením ÚS ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 (U 2/21 SbNU 463).

odůvodněno „mimořádnou závažností rozhodované věci a nebo nutností sjednocení judikatury“.⁷⁰³ Podle P. Holländera možnost atrahovat konkrétní věc měla být reakcí na ne zcela fungující mechanismus sjednocujících stanovisek pléna.⁷⁰⁴ Současní soudci soudu k tomu doplňují, že o této možnosti soud uvažuje pouze v případě série totožných případů; naopak, je-li kauza sama, tak, byť by byla právně sebedůležitější, do pléna nejde.⁷⁰⁵

Atrakce *ad hoc* může být vnímána kontroverzně z hlediska práva na zákonného soudce. Patrně s tímto vědomím plénum stanovilo, že k atrakci může dojít pouze na návrh kteréhokoliv člena senátu a se souhlasem zbylých dvou soudců příslušného senátu i účastníků řízení.⁷⁰⁶ V roce 2014 ovšem plénum podmínku souhlasu účastníků řízení odstranilo a jako jedinou pojistku práva na zákonného soudce ponechalo požadavek jednomyslného návrhu senátu na provedení atrakce.⁷⁰⁷

Změnu formace z pohledu práva na zákonného soudce soudci vnímají různě. Zatímco jeden při rozhovoru sdělil, že z hlediska zákonného soudce není problém, jestliže namísto menší formace rozhoduje formace početnější,⁷⁰⁸ jiný dotazovaný soudce uvedl, že s tímto „gumovým ustanovením“ má problém. Podle práva na zákonného soudce má být totiž jasné, které formaci kauza patří a nemá se to měnit až poté, co věc přijde na soud. Obdobné věci má soud podle tohoto soudce spojit ke společnému řízení (srov. § 112 o. s. ř.), nikoliv postupovat plénu.⁷⁰⁹ Jiný soudce zase navrhuje neformální dohodu a využití tzv. pilotních rozhodnutí – jeden senát případ rozhodne první, ostatní poté toto rozhodnutí následují. Všichni tři zmínění soudci se však shodli v tom, že postupování věcí do pléna může být soudci využíváno jako alibistický nástroj zbavující je odpovědnosti za věc, o které se jim nechce rozhodovat.

⁷⁰³ Článek 1 odst. 1 písm. g) rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 5. 9. 2006, publikované pod č. 446/2006 Sb.

⁷⁰⁴ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, komentář k § 11, odst. 33.

⁷⁰⁵ Informace ze dvou nezávisle na sobě vedených rozhovorů se soudci třetího Ústavního soudu. Oba rozhovory Brno, říjen 2018.

⁷⁰⁶ Článek 1 odst. 1 písm. g) rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 5. 9. 2006, publikované pod č. 446/2006 Sb. Takto existenci nutnosti souhlasu zainteresovaných osob popisuje FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 44. K zásadám práva na zákonného soudce, jak je vnímá Ústavní soud, viz např. nález ÚS ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423), akcentující předvídatelnost obsazení soudu dle předem daných pravidel. Tento důraz na právo na zákonného soudce literatura odůvodňovala tím, že hlavním účelem senátní agendy spočívající v rozhodování individuálních stížností je ochrana veřejných subjektivních práv. Z toho důvodu mělo být dovolávání se „svého“ zákonného soudce namísto, zatímco povaha věci v abstraktní kontrole žádného „svého“ soudce nepředpokládá. Viz tamtéž, § 11, body 25, 26.

⁷⁰⁷ Článek 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 25. 4. 2014, č. Org. 24/14.

⁷⁰⁸ Ač zároveň přiznal, že, paradoxně, to pro stěžovatele v některých případech může znamenat menší šance na úspěch.

⁷⁰⁹ Rozhovor se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

5.3.3 Třetí způsob: neshody uvnitř soudu

Třetím způsobem, jak se kauza může dostat do pléna, je situace neshody uvnitř soudu při interpretaci nebo aplikaci práva. „Důležitost“ v těchto případech je dána jednak vyšší kontroverzností takovýchto případů a jednak také tím, že tímto postupem musí plénum zamezit rozbíhavosti judikatury nebo nerozhodnutí konkrétní věci. I v rámci tohoto třetího způsobu existují dvě varianty.

První varianta se týká senátních patů. Podle § 21 odst. 1 zák. o ÚS senát plénu věc postoupí, jestliže žádný návrh rozhodnutí ve věci samé nezískal potřebnou většinu dvou hlasů. Podle důvodové zprávy účel tohoto ustanovení byl, aby „věci, které jsou natolik sporné, že vyžadují širší odborné posouzení, nezůstaly na úrovni senátu neřešeny (...)“.⁷¹⁰ V takové situaci samo plénum rozhodne celou věc.

Druhou variantou je postoupení plénu dle § 23 zák. o ÚS k zaujetí stanoviska. Podle tohoto ustanovení platí, že senát, který v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od předchozího právního názoru soudu vysloveného v nálezu, má povinnost předložit otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán. Soud považuje za účel tohoto mechanismu ochranu právní jistoty při provádění judikatorních změn.⁷¹¹ Klíčové pro působení mechanismu stanovisek je výklad pojmu právní názor. Podle praxe soudu se musí jednat o právní názor vyslovený v nálezu. Právní názory vyslovené v usnesení tedy soud může překonat bez aktivace pléna.⁷¹² Za právní názory dále soud považuje pouze nosné důvody (*ratio decidendi*) předchozího nálezu, nikoliv důvody uvedené na okraj (*obiter dictum*).⁷¹³ Nosný důvod je vyložené a aplikované právní pravidlo, o němž se

⁷¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz.

⁷¹¹ Viz náleze ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), dle kterého judikatorní „změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána“.

⁷¹² Nezávažnost usnesení soud vyslovil např. v nálezu ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), body 67–70. Jelikož nejednota rozhodování často bývá mezi usneseními, nebo usneseními a nálezy, objevuje se volání po rozšíření mechanismu stanovisek i na usnesení, zejména na usnesení pro zjevnou neopodstatněnost. Viz ŠIMÍČEK, V. Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: jednotná judikatura namísto algoritmů. *Jiné právo* [online]. 3. 12. 2007 [cit. 1. 8. 2019].

⁷¹³ Náleze ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.): „Odchýlil-li se Ústavní soud v [předchozím plenárním nálezu] od předchozí konstantní judikatury, uvedený právní názor nebyl součástí nosných důvodů předmětného rozhodnutí, byl vysloven toliko jako obiter dictum. Demokratická konstitucionalistika se v této souvislosti shoduje na názoru, dle něhož je rozlišení významu *ratio decidendi* a *obiter dicta* pro závaznost precedentu relevantní: „napsaný názor precedenčního soudu není závazný celý, závazný je toliko důvod jeho rozhodnutí, *ratio decidendi*.“ (vnitřní citace vynechána). Podobně usnesení ÚS ze dne 19. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1769/11. Kriticky k tomuto srov. HOLLÄNDER, P. Změna právního názoru v judikatuře Ústavního soudu. In KOKEŠ, M., POSPÍŠIL, I. (eds.) *In dubio pro libertate: Úvahy nad ústavními hodnotami a právem z pohledu základních svobod*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 98, který se kloní k nerozlišování závaznosti nosné části odůvodnění s důvody ostatními.

výrok předmětného nálezu opíral.⁷¹⁴ Takové pravidlo musí mít vztah k výroku (něst ho), a to tak, že bez něho by výrok nedával smysl, nebyl by odůvodněn.⁷¹⁵

Jestliže jsou podmínky § 23 zák. o ÚS pro postoupení plénu dány, senát je povinen tak učinit. Samozřejmě že určování, co za právní názory z nálezů plyne, a posuzování jejich vzájemné slučitelnosti je kreativním procesem.⁷¹⁶ Senáty proto fakticky hrají klíčovou roli při určování, jaké věci se plénu k zaujetí stanoviska dostanou.

Ačkoliv § 23 zák. o ÚS hovoří o předkládací povinnosti senátu, respektovat toto ustanovení musí i soudci zpravodajové. V situaci, kdy již existuje nálezková judikatura vyjadřující určitý právní názor, avšak soudce zpravodaj by chtěl návrh na základě jiného právního názoru podle § 46 odst. 1 zák. o ÚS odmítnout, stává se z věci samosoudcovské věc senátní a senát má povinnost ji postoupit plénu.⁷¹⁷

Postoupení plénu bylo až do nedávna pouze interním postupem.⁷¹⁸ Ač o něm soudci formálně hlasovali, veřejnost ani účastníci nebyli o procesu vedoucím k zaujetí stanoviska nijak zpraveni.⁷¹⁹ V roce 2018 se ovšem soudci dohodli, že senáty o postoupení budou vydávat usnesení.⁷²⁰ Poprvé tak již postupoval druhý senát.⁷²¹ Argumentace ohledně sporné právní otázky sice v usnesení stále obsažena není, to však druhý senát kompenzoval tím, že text celého neúspěšného návrhu stanoviska včlenil poté do usnesení, kterým po vrácení věci z pléna rozhodl o pokračování řízení.⁷²² Tuto změnu v procesu přijímání stanovisek lze vítat. Pokusy senátů o změnu judikatury za sebou zanechají zvnějšku pozorovatelnou procesní stopu umožňující identifikovat, ohledně kterých názorů na soudu proběhla diskuze, které názory většina soudců soudu odmítá a naopak které názory byly čerstvě celým soudem potvrzeny. Nová praxe tedy poskytuje nezbytný kontext pro kvalitní práci s judikaturou. Lze jen doufat, že druhý senát na jím prošlápnuté cestě nezůstane osamocen.

Po postoupení by mělo plénum samo přezkoumat, zda jsou podmínky jeho příslušnosti skutečně naplněny, tedy zda existuje střet alespoň dvou právních názorů. Jestliže plénum dojde k negativnímu závěru ohledně naplnění podmínek své příslušnosti, mělo by předkládajícímu senátu bez meritorního posouzení předložené

⁷¹⁴ Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173).

⁷¹⁵ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, čl. 89, bod 24.

⁷¹⁶ Srov. např. stanovisko pléna ÚS ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.), ve kterém dva disentující soudci nesohlasili s majoritou, zda existuje mezi nově zaujímaným právním názorem a předchozí judikaturou rozpor.

⁷¹⁷ Srov. stanovisko pléna ÚS ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372) a na něj navazující usnesení ÚS ze dne 10. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 254/99 (U 70/16 SbNU 369), kterým senát rozhodl odlišně od předchozího nálezkového názoru o aktivní legitimaci správního orgánu k podání ústavní stížnosti. K tomuto postupu kriticky viz MALENOVSKÝ, R. K § 23 zákona o Ústavním soudu. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 13.

⁷¹⁸ LANGÁŠEK, T. O stanoviscích pléna. *Jiné právo* [online]. 17. 6. 2010 [cit. 1. 8. 2019].

⁷¹⁹ Tamtéž, popisující proces jako „interní více méně neformální dotazovací proceduru“.

⁷²⁰ Informace z rozhovoru se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁷²¹ První usnesení pokoušející se tuto praxi zavést je usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 618/18.

⁷²² Usnesení ze dne 21. 2. 2011, sp. zn. II. ÚS 618/18.

otázky věc vrátit.⁷²³ V praxi ovšem plénum není při posuzování podmínek své aktivity nijak zvlášť důsledné.⁷²⁴

Jestliže je příslušnost pléna dána, plénum se zabývá meritem věci. Věnuje se přitom pouze předložené právní otázce, nikoliv – tak jako při rozhodování senátních patů dle § 21 zák. o ÚS – o celé věci. Po vyjádření se k předložené právní otázce plénum věc vrací předkládajícímu senátu k samotnému rozhodnutí o celé věci. Odůvodněné a veřejně dostupné stanovisko přitom plénum vydává pouze v případě, že se se senátním návrhem na provedení judikatorního odklonu ztotožní. Jestliže judikatorní odklon plénum provést nechce, věc bez dalšího vrátí předkládajícímu senátu (této praxi se dále věnuje podkapitola 5.5.2 o podobě plenárních rozhodnutí).

5.3.4 Krátké shrnutí

Kritéria výběru případů náležejících do působnosti pléna jsou ovládána dvěma trendy. Prvním je rozšiřování kompetence pléna. Jestliže zákonná úprava je v tomto ohledu relativně neměnná, rozhodnutí pléna o atrakci postupně působnost pléna rozšiřuje. Deklarovanou a i navenek seznatelnou motivací tohoto rozšiřování je, aby plénum rozhodovalo v důležitých případech.

Druhým, souvisejícím trendem je zvyšující se flexibilita kritérií výběru případů. Zatímco prvních téměř deset let soud vycházel ze zákonných kritérií, v posledních patnácti letech pravidelně vydává a aktualizuje rozhodnutí o atrakci věcí plénem. Tento trend je podpořen tím, že od roku 2006 je výslovně plénu umožněno atrahovat věci i *ad hoc*, tedy věci nikoliv vymezené typově, ale identifikované až poté, co je návrh podán. Od roku 2014 navíc k tomuto postupu není ani nutný souhlas účastníků řízení. Soudci tak mohou sami kontrolovat, jaké případy do pléna jdou a jaké nikoliv.

5.4 Výběr plenárních případů – praxe

Tato podkapitola popisuje, jak Ústavní soud v praxi vybírá případy jdoucí do pléna. Nejprve se věnuje tomu, kolik věcí se do velkého senátu dostává, a následně tomu, jaké typy věcí to jsou. Podkapitola přitom ukazuje, že i přes doktrinární možnost rozhodovat kteroukoliv důležitou věc soud v plénu rozhoduje téměř výlučně kauzy podle jejich formálních charakteristik – typu řízení a identity účastníků řízení.

⁷²³ Takto např. disentující soudci ke stanovisku pléna ÚS ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) chtěli, aby se věc vrátila bez meritorního zodpovězení právní otázky, protože ji šlo od předchozích případů odlišit.

⁷²⁴ Srov. WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 23. Sami soudci v rozhovoru potvrdili, že debata se většinou vede o substantivní otázce, nikoliv o tom, zda ve věci skutečně existuje rozpor.

5.4.1 Kvantita

Za posledních šestnáct let činnosti Ústavní soud vyřídil kolem 60 tisíc návrhů. Z tohoto počtu jich vyřídilo plénum 741. Čistě statisticky tak plénum vyřizuje 1,25 % věcí ze všech věcí Ústavního soudu. Zbytek rozhodování je záležitostí senátů a soudců zpravodajů. Základní čísla reflektující rozhodovací činnost soudu a účast pléna na ní uvádí tabulka 3.

Tabulka 3: Počet ukončených věcí Ústavním soudem dle rozhodovacích formací (2003–2018)⁷²⁵

Rok	Celkem	Plénum	Senáty
2003	2 727	42	2 685
2004	2 787	42	2 745
2005	2 752	65	2 687
2006	3 560	59	3 501
2007	3 446	64	3 382
2008	3 456	47	3 409
2009	3 481	41	3 440
2010	3 726	60	3 666
2011	3 753	49	3 704
2012	4 660	36	4 624
2013	4 255	56	4 199
2014	4 299	30	4 269
2015	3 797	30	3 767
2016	4 306	36	4 270
2017	4 265	36	4 229
2018	4 287	48	4 239
Celkem	59 557	741	58 816
Roční průměr	3 722	46	3 676
Procentuální část celku	100%	1,25%	98,75%

Z tabulky lze vyčíst, že zatímco počet věcí rozhodovaných soudem postupem času roste, tak počet věcí, ve kterých je aktivováno plénum, je poměrně stabilní. Zvyšující se zátěž soudu tedy dopadá především na senáty. Z toho plyne tendence postupné „decentralizace“ rozhodování soudu. Čím dál tím větší část rozhodovací činnosti soudu

⁷²⁵ Zdrojem dat je Roční statistická analýza 2018. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2018-final.pdf, s. 14.

obstarává jeho devatenáct menších orgánů – patnáct soudců zpravodajů a čtyři senáty. Naopak podíl pléna na rozhodovací činnosti celého soudu se postupně zmenšuje.⁷²⁶

Při zaměření se pouze na meritorní rozhodovací činnost se podíl pléna podstatně zvýší. Za posledních šestnáct let soud vydal průměrně 224 meritorních rozhodnutí ročně. Zhruba 22 (tj. 10 %) rozhodnutí z tohoto množství vydalo plénum.⁷²⁷ Podstatná data zobrazuje tabulka 4.

Tabulka 4: Počet meritorních rozhodnutí podle rozhodovací formace (2003–2018)⁷²⁸

Rok	Ústavní soud	Plénum	Senáty
2003	150	15	135
2004	197	14	183
2005	235	33	202
2006	234	30	204
2007	233	26	207
2008	227	29	198
2009	261	21	240
2010	255	31	224
2011	221	25	196
2012	205	15	190
2013	221	21	200
2014	228	16	212
2015	224	17	207
2016	253	20	233
2017	239	19	220
2018	204	18	186
Celkem	3 587	350	3 237
Roční průměr	224	22	202
Procentuální část celku	100%	10%	90%

Podobně jako u celkové rozhodovací činnosti i u meritorního rozhodování je patrný proces decentralizace. K tomuto ovšem nedošlo pozvolna, nýbrž skokově. Zatímco počet meritorních rozhodnutí celého soudu je totiž v průběhu času poměrně stabilní,

⁷²⁶ Pro grafické znázornění tohoto efektu viz tamtéž, s. 3 a 16.

⁷²⁷ Počítána pouze stanoviska pléna, která byla skutečně vydána, nikoliv tedy ta řízení o stanoviscích, ve kterých plénum stanovisko nevydalo a věc pouze vrátilo předkládajícímu senátu (k proceduře přijímání stanovisek srov. níže, s. 161–163).

⁷²⁸ Data z databáze rozhodnutí Ústavního soudu dostupné z: www.nalus.usoud.cz. Jako meritorní rozhodnutí počítána i plénem vydaná stanoviska.

počet meritorních rozhodnutí pléna se ovšem skokově změnil začátkem roku 2012. Do tohoto roku plénum vydávalo ročně zhruba 25 meritorních rozhodnutí, od tohoto roku je jich v průměru pouze 18. Rok 2012 je sice rokem, kdy započala obměna Ústavního soudu, skoková změna ale patrně bude souviset s celkovým nižším počtem návrhů v řízení o kontrole norem, které Ústavní soud od tohoto roku dostává.⁷²⁹

Při pohledu na typ řízení, ve kterém se plénum vyjadřuje meritorně, zcela jasně dominuje řízení o kontrole norem. Z 22 meritorních rozhodnutí, která plénum ročně v průměru vydává, jich 18 pochází z řízení o kontrole norem. Oproti tomu o ústavní stížnosti plénum meritorně za rok v průměru rozhodne dvakrát. Stanovisek v průměru vydá ještě méně (1,5). Podstatná data týkající se rozložení meritorní rozhodovací činnosti pléna zobrazuje tabulka 5. V další části typy a počty případů, které se do pléna dostávají, rozeberu podrobněji.

Tabulka 5: Počty meritorních rozhodnutí pléna podle typu řízení (2003–2018)⁷³⁰

Rok	Celkem	Kontrola norem	Ústavní stížnosti	Vydaná stanoviska
2003	15	12	1	2
2004	14	14	0	0
2005	33	29	0	3
2006	30	28	0	1
2007	26	21	3	0
2008	29	22	4	2
2009	21	16	2	1
2010	31	26	3	2
2011	25	19	5	1
2012	15	13	2	0
2013	21	16	2	3
2014	16	11	3	2
2015	17	14	1	2
2016	20	16	2	2
2017	19	17	1	1
2018	18	15	1	2
Celkem	350	289	30	24
Roční průměr	22	18	2	1,5

⁷²⁹ Rozhodování má samozřejmě za nápadem určité zpoždění. Zatímco mezi lety 2003 a 2010 plénum v průměru za rok napadlo 40 návrhů na zrušení právního předpisu, v letech 2011 až 2018 to bylo jen 24 věci. Viz Roční statistická analýza ÚS, struktura nápadu ÚS dle druhu řízení, s. 18. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2018-final.pdf.

⁷³⁰ Zdrojem dat je databáze rozhodnutí Ústavního soudu dostupná z: www.nalus.usoud.cz.

5.4.2 Typy případů rozhodovaných plénem

Zákonná výhrada pléna je ze všech tří cest do pléna ta nejméně frekventovaná. Touto cestou se za posledních šestnáct let do pléna dostalo 90 % věcí, meritorně přitom plénum rozhodlo zhruba polovinu z nich. Většina těchto kauz, co se do pléna dostala skrze zákonnou výhradu, se týkala kontroly právních norem. V ostatních agendách (rozpuštění politické strany, obnova řízení po nálezu ESLP, preventivní přezkum mezinárodních smluv, ústavní žaloba Senátu proti prezidentovi) plénum rozhodovalo pouze ojedinele nebo vůbec.⁷³¹

Druhá z cest vedoucích do pléna – atrakce rozhodnutím pléna – byla o poznání méně frekventovaná. Plénum atrahovalo zhruba 135 věcí, z nichž pouze 30 rozhodlo nálezem. Přesné důvody atrakce odrážejí barevnost důvodů uvedených v rozhodnutí pléna o atrakci. Jednalo se např. o věci, ve kterých rozhodoval některý z velkých senátů vrcholných soudů⁷³² či Soudní dvůr,⁷³³ věci, ve kterých byl účastníkem prezident,⁷³⁴ vláda⁷³⁵ nebo komora Parlamentu,⁷³⁶ anebo věci volební.⁷³⁷

Soud využívá i nejméně flexibilní z cest do pléna – atrakci *ad hoc* danou mimořádnou závažností konkrétní věci. Za dobu existence soudu se mi ovšem podařilo nalézt pouze pět takovýchto případů. Dvakrát senáty plénu postoupily kauzu v situaci, kdy na soudu leželo vícero identických stížností. Takto druhý senát v kauze týkající se charakteru lhůty k uplatnění restitučního nároku postoupil věc plénu s odůvodněním, „že stejná právní otázka, relevantní pro rozhodnutí této věci, je činěna spornou i v dalších ústavních stížnostech, o nichž budou rozhodovat jiné senáty Ústavního soudu (...) a mohla by tak vzniknout nejednota judikatury (...)“.⁷³⁸ Podobně „aby byla zachována jednotnost judikatury“ senát plénu předložil kauzu globálních celních záruk týkající se sedmi totožných stížností.⁷³⁹ V obou těchto případech soud *ad hoc* atrakci odůvodnil prevencí rozporu v rozhodování senátů v obdobných, soudem již obdržených, ústavních stížnostech. Spíše než o prospektivní ovlivnění

⁷³¹ Mimo kontrolu norem nejčastějším typem řízení mezi věcmi vyhrazenými plénu zákonem byla obnova řízení po zásahu ESLP (§ 119 až 119b zák. o ÚS) a referenda. Viz Roční statistická analýza 2018, dostupná z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2018-final.pdf, s. 18.

⁷³² Nález ÚS ze dne 7. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 47/13 (N 76/73 SbNU 351); nález ÚS ze dne 6. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09 (N 204/63 SbNU 381); usnesení ÚS ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 37/13. Toto byl druhý nejčastější důvod atrakce po volební agendě.

⁷³³ Usnesení ÚS ze dne 5. 9. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/17.

⁷³⁴ Nález ÚS ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 36/17; nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.

⁷³⁵ Usnesení ÚS ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14.

⁷³⁶ Usnesení ÚS ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (U 2/76 SbNU 909).

⁷³⁷ Nález ÚS ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12 (N 2/68 SbNU 37); nález ÚS ze dne 22. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 38/11 (N 109/65 SbNU 477). Volební agendy je z atrahovaných věcí nejvíce. Drtivá většina těchto řízení ale končí odmítacími usneseními.

⁷³⁸ Usnesení ÚS ze dne 14. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 1690/15, bod 6. Věc plénum rozhodlo nálezem ÚS ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/16 (N 147/82 SbNU 337).

⁷³⁹ Usnesení ÚS ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 (U 2/21 SbNU 463). Tuto věc plénum atrahovalo *ad hoc* ještě před tím, než si možnost atrakce *ad hoc* vyhradilo ve svém sdělení.

budoucí senátní rozhodovací praxe šlo tedy o plenární koordinaci rozhodování v konkrétních senátních kauzách.

Další atrakce individuální věci nastala v kontroverzní kauze slovenských důchodů.⁷⁴⁰ Třetí senát tuto kauzu postoupil plénu s tím, že mimořádnou závažnost měl za danou „bezprostředním dopadem rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na její projednání a rozhodnutí (...)“.⁷⁴¹ Následně plénum prohlásilo rozsudek SDEU za vydaný *ultra vires*.⁷⁴² V této kauze šlo o velice důležité rozhodnutí z hlediska jeho sledovanosti a politické citlivosti. Rozhodnutí ale opět nebylo tolik zásadní z hlediska jeho účinků na budoucí rozhodovací praxi soudu. Jednalo se totiž o jednorázový manévr, který, byť velice důležitý z hlediska vztahu Ústavního soudu k evropskému právu, neměl ambici nalézt odraz v budoucím rozhodování senátů. Účelem atrakce nebylo vyvinout judikaturu s ohledem na budoucí rozhodování, ale spíše „správně“ rozhodnout politicky citlivou věc ve formaci složené ze všech soudců. Jinými slovy, plénum kauzu opět atrahovalo s retrospektivní, nikoliv prospektivní orientací.

Pouze v posledních dvou případech atrakce *ad hoc* lze shledat prvky prospektivní orientace. V první z těchto věcí čtvrtý senát postoupil plénu sledovanou kauzu nároků soudců na zpětné dorovnání platů.⁷⁴³ V odůvodnění o postoupení přitakal návrhu stěžovatelky, že se plénum problematikou soudcovských platů dlouhodobě zabývá v řízení o abstraktní kontrole norem. Z tohoto důvodu senát považoval za vhodné, aby tato sága byla (po přibližně patnácti letech) završena nálezem pléna, „který nedá prostor pro další vývoj právního názoru jednotlivých senátů a otázku platových nároků soudců judikatorně uzavře“.⁷⁴⁴ Druhá *ad hoc* atrahovaná věc s prospektivní orientací se týkala otázky, zda bylo v souladu s ústavním požadavkem veřejného vyhlášení rozsudku, pokud Nejvyšší správní soud vyhlásil napadený rozsudek pouze vyvěšením jeho zkráceného znění na úřední desce soudu. Senát věc postoupil plénu s odvodněním, že ve věci musí dojít k zodpovězení právních otázek „s potenciálním dopadem na stovky soudních řízení vedených před správními, civilními i trestními soudy v celé České republice“, a že je tak žádoucí, aby k jejich řešení „přistoupilo plénum Ústavního soudu a rozhodlo o nich s konečnou platností“.⁷⁴⁵ Důvod pro atrahování tedy v obou věcech spočíval ve vyjasnění závazného právního názoru Ústavního soudu, který předurčí budoucí rozhodování obdobných kauz jak jednotlivými senáty soudu, tak nepřímou i obecnými soudy.

⁷⁴⁰ Nález ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (N 24/64 SbNU 237).

⁷⁴¹ Usnesení ÚS ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3536/11.

⁷⁴² K tomu rozhodnutí srov. komentář např. KOMÁREK, J. Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak pensions XVII. European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 2.

⁷⁴³ Nález ÚS ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61).

⁷⁴⁴ Usnesení ÚS ze dne 8. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 953/15.

⁷⁴⁵ Usnesení ÚS ze dne 1. 10. 2018, sp. zn. III. ÚS 2170/18, body 5 a 6. Plénum věc rozhodlo nálezem ÚS ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18.

Třetí a nejméně frekventovanou cestou, kterou se kauza může dostat do pléna, je situace senátního patu nebo úmyslu senátu odchytil se od dosavadní judikatury. Podle dostupných informací první z možností nebyla dosud využita.⁷⁴⁶ S mechanismem stanovisek je tomu ovšem jinak.

Byť ne často, tak senáty vcelku pravidelně řízení za účelem přijetí stanoviska zahajují.⁷⁴⁷ Od počátku činnosti soudu do konce roku 2018 senáty do pléna předložily 49 takovýchto návrhů. Z toho ve třinácti případech, tedy zhruba ve čtvrtině, návrh předkládajícího senátu neprošel a věc se mu bez přijetí plenárního stanoviska vrátila.⁷⁴⁸ Z uvedeného je zřejmé, že mechanismus v plénu není pouhou formalitou, ale že se skutečně stává, že se plénum s názorem předkládajícího senátu neztotožní.

Ve zbylých 36 případech plénum kladné a odůvodněné stanovisko vydalo. Ve většině případů šlo o odchylení se od dosavadní judikatury, a to většinou od jednoho či dvou předchozích nálezů.⁷⁴⁹ Pouze v sedmi případech šlo o judikatorní rozpor, přičemž ten vždy nastával mezi celými judikatorními liniemi. Tematicky jsou stanoviska poměrně specificky zaměřená. Celkem 20 z 36 vydaných stanovisek se týkalo výkladu zákona o ÚS (nejčastěji otázka přípustnosti ústavní stížnosti) nebo restitučních sporů. Některá stanoviska se zabývala právem na spravedlivý proces v řízení před obecnými soudy, výjimečně však řešila problematiku jinou.

Celkem 49 návrhů stanovisek za 26 let činnosti soudu je poměrně nízké číslo. Ročně jsou v plénu iniciována méně než dvě řízení. Pavel Holländer díky tomuto nízkému číslu mechanismus stanovisek označuje za nefunkční.⁷⁵⁰ Současní soudci soudu nízký počet stanovisek vysvětlují mimo jiné i nízkou předkládací disciplínou

⁷⁴⁶ Informace poskytnutá Ústavním soudem podle zákona o svobodném přístupu k informacím pod sp. zn. SPR. ÚS 598/19 INF. E. Wagnerová v komentáři k § 11 odst. 2 písm. h) uvádí jako příklad aplikace tohoto mechanismu usnesení ÚS ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 (U 2/21 SbNU 463), ve které plénum uvedlo, že věc rozhoduje na základě § 11 odst. 2 písm. h) zák. o ÚS (tedy písmeno odpovídající v současném znění rozhodování senátních patů). WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. O příklad využití tohoto mechanismu se ovšem nejedná, neboť v tehdejší znění zákona o ÚS pod tímto písmenem byla možnost atrakce plénum. Že šlo o atrakci plénum, plyne i z textu rozhodnutí pléna.

⁷⁴⁷ Za posledních patnáct let šlo v průměru o 1,5 řízení o stanovisku ročně. Některé roky nemají žádné řízení, nejvyšším počtem řízení za rok jsou tři (roky 2005 a 2013). Viz zdroje v následující pozn.

⁷⁴⁸ Informace z databáze judikatury soudu dostupné z: www.nalus.usoud.cz (rozhodnutí s nepřijatými stanovisky to mají zaznamenané v poznámce). Informace rovněž potvrzena Ústavním soudem v odpovědi na žádost o poskytnutí informace pod sp. zn. SPR. ÚS 598/19 INF.

⁷⁴⁹ Jeden z dotazovaných soudců soudu vypověděl, že na soudu existuje praxe, že nastane-li rozpor mezi jedním rozhodnutím na straně jedné a linií rozhodnutí na straně druhé, věc se do pléna nepostupuje. Osamocené rozhodnutí je považované za exces. Toto ale zřejmě neplatí bezvýjimečně, neboť ve většině přijatých stanovisek senáty napadaly jeden či dva předchozí nálezy soudu.

⁷⁵⁰ HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 52. Kritický je k praxi Ústavního soudu, co se týče stanovisek, i současný člen soudu. Viz ŠIMÍČEK, V. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 55.

senátů. Spíše než aby senáty shledaly rozpor s předchozím právním názorem a postoupily zdlouhavé řízení v plénu, odchýlí se od předchozího rozhodnutí mlčky, anebo projednanou kauzu od předchozího rozhodnutí odliší, ať již právně korektně, nebo ne.⁷⁵¹ Jeden soudce uvedl, že korektnost odlišování „záleží na disciplíně a poctivosti konkrétního soudce. Na papíře jde odlišit všechno, neboť ratio a obiter jsou do velké míry subjektivní kritéria“.⁷⁵² Averzí soudců k přímým změnám judikatury lze vyčíst i z některých plenárních rozhodnutí popírajících dosavadní senátní judikaturu. Takto např. plénum změnilo svoji dosavadní judikaturu stanovující povinnost správních soudů doručovat výzvu k zaplacení soudního poplatku ve správním soudnictví nejen právnímu zástupci, ale i účastníkovi (žalobci) samému. Soud svůj předchozí názor nezavrhl pro jeho nesprávnost, ale s odkazem na nepatrnou změnu procesního předpisu.⁷⁵³

Dalším důvodem nízkého počtu stanovisek může být, že se senátům do pléna jednoduše nechce. Emeritní soudce Ústavního soudu za jeden z hlavních důvodů nízkého počtu plénu postoupených věcí označuje „prestižňáctví“ jednotlivých soudců: „každý chce prosadit svůj názor i za velkou cenu. Často přitom ví, že v plénu by mu názor neprošel“. Navíc, soudce dodává, i kdyby měli pocit, že by jim v plénu názor prošel, soudci vnímají, že předložení věci plénu projednání konkrétní věci značně zdrží a že v plénu jsou horší podmínky pro deliberaci.⁷⁵⁴ Tomu odpovídají i empirické analýzy potvrzující, že rozhodnutí senátu je ve většině případů determinováno

⁷⁵¹ Informace ze tří nezávisle na sobě činěných rozhovorů se soudci Ústavního soudu. Dva v Brně, říjen 2018 a jeden tamtéž, červen 2019. Viz také ŠIMÍČEK, V. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 55, hovořící o nepřiznaných odklonech a nepřesvědčivých distinkcích; VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 361, 363; KÜHN, Z. The Constitutional Court of the Czech Republic. In JAKAB, A., DYEVE, A., ITZCOVICH, G. (eds.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; LANGÁŠEK, T. O stanoviscích pléna. *Jiné právo* [online]. 17. 6. 2010 [cit. 1. 8. 2019]: „Senáty Ústavního soudu, resp. soudci zpravodajové tak pravděpodobně dávají častěji přednost rafinovaným odlišením ve svých senátech, než by se vzájemně utkávali na otevřeném poli v plénu.“

⁷⁵² Rozhovor s bývalým soudcem Ústavního soudu. Brno, červen 2019.

⁷⁵³ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/07 (N 193/47 SbNU 539), bod 17. Viz také např. usnesení ÚS ze dne 3. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 378/10, kterým soud odmítl ústavní stížnost proti rozhodnutí, kterým NSS výslovně popřel předchozí nález týkající se namátkových daňových kontrol. Doktrína poměrně často uvádí příklady rozporů mezi senátními nálezy, kdy došlo k odchýlení se od předchozí judikatury, aniž by předchozí rozhodnutí senáty zmínily. Takto např. BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 139–140, uvádí příklad, jak dva senáty vyložily zcela opačně otázku ústavní přípustnosti nenárokového civilního dovolání [nález ÚS ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355) odchylující se od nálezů ÚS ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17)]. Viz také MORAVEC, O. Vztah ústavní stížnosti a dovolání jako systémový problém právního řádu České republiky. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 4, popisující případ, ve kterém Ústavní soud nenásledoval vlastní náleзовou judikaturu, za což ho ESLP odsoudil.

⁷⁵⁴ Rozhovor s bývalým soudcem Ústavního soudu. Brno, červen 2019.

názorem soudce zpravodaje.⁷⁵⁵ Do pléna, které svou dynamikou soudcům neumožňuje tolik prosadit svůj názor, se tak soudcům nechce.

Kromě odlišování předchozích rozhodnutí a nevíli řízení v plénu podstoupit doktrína nízký počet řízení o stanoviscích vysvětluje i dalšími faktory: úzkým vymezením rozporu (pouze mezi nosnými důvody a pouze v nálezu), nadužíváním odmítavých usnesení, která nejsou ve smyslu § 23 zák. o ÚS závazná,⁷⁵⁶ podřizováním se senátů předchozí judikatuře, ač s ní nesouhlasí,⁷⁵⁷ neúmyslným přehlédnutím předchozího rozhodnutí, což hrozí hlavně u rozhodnutí vydaných v krátkém časovém odstupu, či absencí nadřízeného orgánu kontrolujícího předkládací disciplínu senátů.⁷⁵⁸ V realitě patrně půjde o spolupůsobení všech těchto faktorů.⁷⁵⁹

Osobně si myslím, že kromě zmíněných faktorů podstatnou roli v nízkém počtu návrhů na sjednocující stanoviska hraje i oslabená role judikatury v současném ústavním právu. Ústavní právo je plně obecných norem. Neurčité normy přitom lze judikaturou jen obtížně specifikovat, neboť jsou velmi citlivé na měnící se skutková východiska konkrétních případů.⁷⁶⁰ Navíc tyto normy jsou často v konkrétním případě v kolizi a je na aplikujícím orgánu, aby vzhledem k okolnostem konkrétního případu všechny relevantní právem chráněné hodnoty vyvážil. Je potom otázkou, nakolik se jedinečné vyvážení v konkrétní věci může dostat do rozporu s vyvážením provedeným v předchozím případě.

Uvedu příklad. Při posuzování ústavní konformity vyhoštění osoby z České republiky Ústavní soud posuzuje, zda má v konkrétní věci převážít svoboda pohybu a pobytu jednotlivce na území České republiky, nebo obecný zájem na bezpečnosti lidí na území našeho státu. Inspirován judikaturou ESLP, soud při tomto posuzování zkoumá devět různých faktorů.⁷⁶¹ Dva případy mohou přitom dopadnout odlišně;

⁷⁵⁵ CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

⁷⁵⁶ VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 359.

⁷⁵⁷ Tamtéž, s. 359.

⁷⁵⁸ KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2, část V. Velmi omezeně roli kontrolora může plnit ESLP.

⁷⁵⁹ Soudce třetího Ústavního soudu na dotaz, které z těchto vysvětlení nízkého počtu stanovisek podle něj odpovídá skutečnosti, odvětil, že v realitě je to kombinace všech. Rozhovor se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁷⁶⁰ Srov. BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.), *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 116. Z. Kühn uvádí dva typy judikátů: i) zpřesňující aplikovaný právní předpis, který může být konkrétní a vést soudce k výsledku, a ii) aplikující vysoce abstraktní právní předpis, který nemůže abstraktní právní normu proměnit v jednoznačnou. Druhý typ poskytuje spíše „metodologický návod“, než aby předurčoval cíl, ke kterému interpret dospěje.

⁷⁶¹ Viz např. náleží ÚS ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 4503/12 (N 119/73 SbNU 827), bod 20. Soud hodnotí tyto faktory: 1) délku stěžovatelova pobytu v zemi, z níž má být vyhoštěn; 2) dobu, jež uplynula od spáchání trestného činu, a stěžovatelovo chování v průběhu této doby; 3) státní příslušnost zúčastněných osob; 4) stěžovatelovu rodinnou situaci, např. dobu trvání manželství a další okolnosti svědčící o opravdovosti rodinného života páru; 5) zda manžel či manželka věděl či věděla

to však neznamená, že jsou vůči sobě v rozporu. Pouze – s ohledem na přítomnost a váhu konkrétních faktorů – soud dal přednost jiné z kolidujících hodnot.⁷⁶² Mnohá rozhodnutí Ústavního soudu tak nestanoví právní názory, se kterými by bylo možné se následně dostat do rozporu, ale stanoví pouze i) argumentační strukturu (kroky testů atp.) a ii) relevantní (či zakázané) faktory, které aplikující orgán musí/nesmí vzít v potaz. Samotné vážení je ale prováděné *ad hoc* s tím, že z důvodu unikátních okolností případu má minimální normativní hodnotu pro další případ.⁷⁶³ V důsledku mohou senáty rozhodovat od sebe odlišně, aniž by musely aktivovat plénem.

5.4.3 Krátké shrnutí

Selekce případů plénem působí schizofrenicky. Plénem má rozhodovat důležité věci a vybírání takových věcí je konstruováno flexibilně: Důležitost může být dána nejen typem řízení, ale i typem účastníků, zamýšleným odklonem od dosavadní judikatury, společenskou citlivostí kauzy, počtem totožných věcí na soudu nebo čímkoliv jiným. Hlavní slovo ohledně své kompetence má samotné plénem, které si může vyhradit jakoukoliv agendu, u které to uzná za vhodné. Jediným limitem v tomto ohledu je jeho rozhodovací kapacita.

V praxi ale plénem této dominantní role využívá pouze napůl. Plénem je téměř výlučně aktivováno na základě zákonné výhrady, konkrétně výhrady rozhodovat ve věci kontroly ústavnosti právních předpisů. Ostatních možností, jak dostat věc do pléna, soud využívá sporadicky.⁷⁶⁴ „Důležitost věci“ je tak v praxi mechanicky ztotožněna s typem řízení. V řízení o kontrole norem plénem zcela dominuje. Vyjma návrhů spojených s ústavními stížnostmi plénem nenechá senáty návrhy ani odmítnat. Naopak v řízení o individuálních stížnostech je plénem na vedlejší koleji a do

o trestném činu v době, kdy vstupoval či vstupovala do rodinného svazku; 6) zda jsou z manželství děti a případně jejich věk; 7) závažnost obtíží, na které by manžel či manželka pravděpodobně narazil či narazila v zemi, kam má být stěžovatel vyhoštěn; 8) nejvyšší zájem a blaho dětí, zejména závažnost obtíží, na které by kterékoliv ze stěžovatelových dětí narazilo v zemi, do které má být stěžovatel vyhoštěn; 9) pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb s hostitelskou zemí a se zemí cílovou (kam má být stěžovatel vyhoštěn).

⁷⁶² Podobně soud přistupuje k mnoha dalším otázkám. Například poskytování informací vyžaduje „individualizovaný a nepausalizující přístup“, při kterém je nutné „zkoumat v každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) nezbytnost omezení práva na informace ve vztahu k jiným ústavně chráněným hodnotám“. Nález ÚS ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16 (N 47/84 SbNU 549), bod 15.

⁷⁶³ Viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 108.

⁷⁶⁴ To ilustruje i přehled aktuálně probíhajících řízení před plénem. Ze 43 projednávaných věcí se jich 37 týká kontroly norem a dvě obnovy řízení po zásahu ESLP podle § 119 zák. o ÚS. Zbýlé čtyři věci jsou atrahovány, přitom se jedná jednou o atrakci z důvodu typu napadeného rozhodnutí (věc zvláštního konfliktního senátu), jednou z důvodu typu agendy (volební), jednou z důvodu typu účastníka v řízení (vláda) a jednou jde o atrahovanou věc *ad hoc*. Viz Projednávané plenární věci. *usoud.cz* [online]. [cit. 8. 9. 2019].

dění ojediněle zasáhne stanoviskem anebo – ze symbolických či politických důvodů – v atrahované věci. Kritérium prospektivní důležitosti věci z hlediska vývoje judikatury soud při selekci plenárních kauz vůbec nezvažuje.

5.5 Plenární rozhodnutí

Podoba a proces vzniku plenárních rozhodnutí – stanovisek a nálezů – jsou v mnoha ohledech specifické. Tato část specifika plenárních rozhodnutí popisuje. Pozornost přitom věnuje jejich odlišnostem od rozhodnutí přijímaných v senátech.

5.5.1 Vznik

Prvním důležitým okamžikem řízení o plenární věci je určení soudce zpravodaje.⁷⁶⁵ Ve věcech, které spadají do kompetence pléna ze zákona či z typového rozhodnutí pléna o atrakci, je soudce zpravodaj určen postupným přidělováním všem soudcům soudu dle rozvrhu práce bez závislosti na přidělování návrhů v senátních věcech. Jde tedy o dvě samostatná „kolečka“ v plenárních a v senátních věcech. V případě stanovisek a atrakce *ad hoc* je soudcem zpravodajem zpravidla člen senátu, který návrh stanoviska předkládá. Soudce zpravodaje lze ovšem změnit, pakliže není schopen sepsat takový návrh rozhodnutí, který v plénu získá potřebnou většinu.

Role soudce zpravodaje je velice důležitá. Soudce zpravodaj je prvním soudcem soudu, který kauzu právně „uchopí“ a na jednání pléna o věci připraví zpravodajskou zprávu, která se skládá z již hotového konceptu rozhodnutí nebo stanoviska. Aby měli ostatní soudci čas se na projednání věci připravit, soudce zpravodaj jim zprávu rozesílá dopředu písemně, nejpozději ke konci pracovní části předcházejícího týdne. Věc se navíc na projednání pléna zařazuje až když to navrhne soudce zpravodaj. Akceschopnost pléna je tak v rukou jediného soudce – soudce zpravodaje. Přijmeme-li premisu, že v mnoha kauzách je načasování rozhodnutí stěžejní,⁷⁶⁶ soudce zpravodaj může účinky zásahu soudu značně ovlivnit. Nedávná kauza

⁷⁶⁵ Informace jinak nepodložené v této části vycházejí ze dvou rozhovorů se soudci třetího Ústavního soudu. Oba rozhovory konané v Brně, říjen 2018.

⁷⁶⁶ Viz EPSTEIN, L., KNIGHT, J., SHVETSOVA, O. The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. *Law and Society review*. 2001, roč. 35, č. 1, s. 117; FONTANA, D. Docket Control and the Success of Constitutional Courts. In GINSBURG, T., DIXON, R. (eds.) *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. Pro příklad z Brazílie, jak projednání nebo neprojednání některých případů včas ovlivňuje roli soudu viz ARGUELHES, D. W., ROBEIRO, L. M. ‘The Court, it is I?’ Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*. 2018, roč. 7, č. 2; ARGUELHES, D. W., HARTMANN, I. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court’s Agenda. *Journal of Law and Courts*. 2017, roč. 5, č. 1, s. 105–140.

týkající se elektronické evidence tržeb (EET) může posloužit jako příklad. Soudci zpravodají v ní trvalo více než půl roku, než věc předložil plénu k projednání. V mezidobí se již spustila první etapa EET, čímž se potenciální zrušení právní úpravy stalo problematičtější a případně nákladnější (prodejci si již museli pořídit vybavení atp.). Oproti tomu lze do kontrastu dát nález v kauze Melčák, ve které soud obdržel stížnost napadající vyhlášení voleb na termín 9. a 10. 10. 2009 zhruba měsíc a půl před tím, než se měly volby uskutečnit (konkrétně stížnost soudu došla 26. 8. 2009). Soudce zpravodaj v této věci návrh předložil plénu tak rychle, že týden po napadení věci Ústavnímu soudu plénem rozhodlo o odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb a o další dva týdny později již rozhodlo o celé věci meritorně (předčasné volby zrušilo).⁷⁶⁷ Řešení této nezamýšlené role soudce zpravodaje přitom současný zákon o ÚS nenabízí. Přednostní projednání u naléhavé věci má za efekt pouze to, že věc může soud řešit mimo pořadí, ve kterém soudu přišla. Nemůže tím ale donutit soudce zpravodaje věc k projednání předložit.⁷⁶⁸

Následně plénem zasedá. Děje se tak tradičně jednou týdně v úterý. Na rozdíl od většinového způsobu senátního rozhodnutí se soudci v plénu scházejí osobně. Ve většině plenárních kauz jsou potřeba dvě nebo tři jednání.⁷⁶⁹ Nejdříve se diskutuje o výroku rozhodnutí, následně o jeho odůvodnění. Poté se orientačně hlasuje. Jestliže navrhované rozhodnutí nezíská dostatečnou podporu, dochází k výměně soudce zpravodaje a celý proces čekání na zprávu soudce zpravodaje a následného projednávání začíná znova. Tímto se může řízení v plenárních věcech značně prodloužit.

Zatímco doktrína uvádí, že plenární rozhodnutí „(přinejmenším teoreticky) poskytuje prostor pro důkladnou názorovou výměnu mezi soudci, jež se v ‚rodinném‘ prostředí senátů může vytrácet“,⁷⁷⁰ samotní soudci si stěžují, že často není na nastudování věci dostatek času, a debaty tak mnohdy nejsou příliš věcné.⁷⁷¹ Soudci navíc často na plénum přicházejí s již vytvořeným názorem.⁷⁷² Do pléna se tak chodí spíše pokusit se „věci prosadit“ než tam společně „věci vyřešit“. Podle výpovědi soudců se soudci dělí na aktivně diskutující a na ty, kteří téměř nediskutují. V souvislosti s projednáváním plenární kauzy poplatků ve zdravotnictví P. Rychetský v rozhovoru uvedl: „[H]lavní problém měla naše skupina s mlčením většiny. S nedostatkem

⁷⁶⁷ Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.).

⁷⁶⁸ V současné době jsou přitom nejstarší nerozhodnuté plenární kauzy dva až tři roky staré (nejstarší ke dni 8. 9. 2019 je sp. zn. Pl. ÚS 33/16 s návrhem ze dne 5. 10. 2016).

⁷⁶⁹ HOŘEŇOVSKÝ, J., CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3, s. 307. Některá rozhodnutí však jsou natolik jednoduchá, že jsou schválena na prvním jednání.

⁷⁷⁰ VYHNÁNEK, L. *Judikatura v ústavním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 242 (vnitřní citace vynechány).

⁷⁷¹ Viz jejich výpovědi v HOŘEŇOVSKÝ, J., CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3, s. 307.

⁷⁷² Tamtéž, s. 308. Autoři však na základě rozhovorů se soudci uvádí, že debat na plénu třetího soudu přibývá. NĚMEČEK, T., RYCHETSKÝ, P. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 217.

argumentů – oni se vyjádřili až hlasováním.⁷⁷³ Názor těch posléze zmíněných lze často poprvé seznat až z jejich hlasování. V tomto ohledu se zdá být přesným označení pléna jako parlamentního shromáždění označení, které jeden ze soudců opakovaně v rozhovoru používal.⁷⁷⁴

Specifická jsou v plenárních věcech i hlasování. Častěji než v senátech v nich dochází k navenek ventilovanému nesouhlasu. Zatímco nálezy senátů jsou v 97 % jednomyslné, zhruba ve třetině plenárních věcí alespoň jeden soudce uplatní odlišné stanovisko.⁷⁷⁵ Vyšší míru neshody mezi soudci někdo vysvětluje psychologickými aspekty spočívajícími v tom, že ve větším kolektivu soudci spíše vyjádří vzájemný nesouhlas než v „rodinném“ prostředí senátu.⁷⁷⁶

Soudci se liší také v tom, nakolik si nechají zasahovat do odůvodnění jimi zpravodajovaných věcí. Někteří, jakmile mají zajištěný dostatečný počet hlasů pro výrok rozhodnutí, při formulaci odůvodnění již tolik nepřihlíží k připomínkám ostatních soudců. Nesouhlasícím soudcům tak nezbude než nesouhlas navenek nevyjádřit anebo k nálezu zaujmout konkurenční stanovisko. Kompromisní odůvodnění je ovšem třeba hledat v případech, kdy soudce zpravodaj pro jím navrhované řešení nemá dostatečný počet hlasů a některý ze soudců podmíní svůj souhlas s výrokem změnou v odůvodnění.⁷⁷⁷

Celkově vzato, řízení před plénem i déle trvá. Zatímco za posledních deset let řízení před senáty v průměru trvalo šest měsíců, v případě plenárních věcí to byl rok a jeden měsíc.⁷⁷⁸

5.5.2 Podoba

Výsledná podoba plenárního rozhodnutí se liší podle typu řízení, ve kterém je rozhodnutí vydáno. Rozhodnutí v řízeních o ústavních stížnostech (tedy typicky ve věcech atrahovaných plénem) jsou totožná se senátními nálezy. V záhlaví identifikují věc a výrokem rozhodují o návrhu. Odůvodnění obsahuje vyličení skutkových okolností, popsání relevantních právních úvah a jejich aplikaci na skutkové okolnosti. Jedinou změnou je tak plenární spisová značka, více soudců v hlavičce rozhodnutí a většinou krátká identifikace, z jakého důvodu plénum věc atrahovalo.

Rozhodnutí týkající se abstraktní kontroly norem se ovšem od senátních rozhodnutí liší. Argumentace v nich je abstraktnější, bez vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem. Soud navíc abstraktnost podtrhuje uváděním tzv. interpretativních

⁷⁷³ NĚMEČEK, T., RYCHETSKÝ, P. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 217.

⁷⁷⁴ Informace z rozhovoru se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁷⁷⁵ Informace z databáze judikatury soudu. Dostupné z: www.nalus.usoud.cz.

⁷⁷⁶ VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 340.

⁷⁷⁷ Informace z rozhovoru se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁷⁷⁸ Viz Roční statistické analýzy 2017. *usoud.cz* [online]. 29. 1. 2018 [cit. 1. 8. 2019], s. 25.

výroků obsahujících nosné důvody nálezu.⁷⁷⁹ Zavedením praxe interpretativních výroků chtěl soud zdůraznit závaznost i jeho zamítavých nálezů ve věcech kontroly norem, neboť ty formulují nutný ústavněkonformní výklad posuzovaného právního předpisu.⁷⁸⁰ Obecné soudy i zákonodárci totiž opakovaně závaznost těchto nálezů zpochybňovali. Doktrinární shoda panovala pouze na závaznosti výroku (byť klasického), nikoliv odůvodnění.⁷⁸¹ Postupně se ovšem tyto výroky objevily i u nálezů, kterými soud právní předpis zrušil.⁷⁸² V některých případech soud dokonce použil i výrok „aditivní“, který spíše než stěžejní právní důvody představuje právní větu vtělenou do výroku nálezu.⁷⁸³ Mezi soudci samotnými ovšem nepanuje na vhodnosti interpretativních a aditivních výroků shoda: někteří je vnímají jako výraz sebeomezení,⁷⁸⁴ jiní je hodnotí opačně.⁷⁸⁵

⁷⁷⁹ Poprvé se tak stalo v nálezu ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.). Dle Z. Kühna jediný význam interpretativních výroků je, že jimi soud zdůrazňuje jejich obecný normativní význam. Kvalitativně ale jde o stejnou situaci, jako kdyby ve výroku uvedené závěry obsahovalo pouze odůvodnění. Viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 103.

⁷⁸⁰ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, čl. 89. Tyto důvody osvětluje blogující v tu dobu soudkyně Ústavního soudu. Viz WAGNEROVÁ, E. Je Ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem? *Jiné právo* [online]. 7. 11. 2007 [cit. 1. 8. 2019].

⁷⁸¹ Viz zdůvodnění v HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 55.

⁷⁸² Viz např. náleze ÚS ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.). Ústavní soud zařazení interpretativního výroku odůvodnil následovně: „Význam zdůraznění ‚nosných důvodů‘ vzrůstá tam, kde i po zrušení zákonného ustanovení, které je v rozporu s ústavním pořádkem, není úprava jednoduchého práva posuzované problematiky jednoznačná. To platí zejména v případě, kdy i po zrušení zákonné úpravy může ze strany orgánů veřejné moci docházet k aplikaci práva v rozporu s principy, které vedly ke zrušení příslušného zákonného ustanovení. Proto Ústavní soud zařadil do výrokové části nálezu základní ústavní princip (resp. jeho interpretativní argumentaci), který plyne z množiny nosných důvodů vedoucích k rozhodnutí o návrhu na zrušení zákonného ustanovení.“

⁷⁸³ Například náleze ÚS ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.) mající výrok: „Dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“

⁷⁸⁴ RYCHETSKÝ, P. Ústavní soud po prvním roce druhé dekády. *Senát*. 2004, roč. 8, č. 4.

⁷⁸⁵ Viz např. náleze ÚS ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/11 (N 89/73 SbNU 485; 146/2014 Sb.), odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka: „Platná ústavní a zákonná úprava pravomocí Ústavního soudu a pravidel řízení před ním však neobsahuje žádnou normu, na jejímž základě by byl Ústavní soud oprávněn v rámci abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů formulovat výrok rozhodnutí v podobě výkladu platného práva. (...) Formulace právního názoru Ústavního soudu má ovšem své místo pouze v odůvodnění, nikoliv ve výroku nálezu. Praxi interpretativních výroků, která se v judikatuře Ústavního soudu ustálila, by podle našeho názoru bylo vhodné opustit.“ Viz také odlišné stanovisko soudce V. Güttlera k nálezu ÚS ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.).

Specifická jsou i stanoviska. Předně se stanovisko vyhotovuje pouze tehdy, pokud dojde ke schválení navrhovaného odklonu. Pokud se plénum rozhodne setrvat na dosavadní judikatuře (což se dosud stalo asi ve čtvrtině případů) nebo neshledá svoji příslušnost, stanovisko se nevydává a věc se pouze vrátí předkládajícímu senátu.⁷⁸⁶ Tato praxe podle mě má obdobné příčiny a důsledky jako neobliba soudu rozhodovat formou zamítavých nálezů.⁷⁸⁷ Nevydávání negativních stanovisek lze kritizovat z mnoha důvodů. Uvedu hlavní dva. Za prvé, díky této praxi chybí propracovaný a jednotný výklad § 23 zák. o ÚS. Praxe Ústavního soudu totiž ochuzuje svět o zajímavá a pro praxi důležitá rozhodnutí, ve kterých plénum na rozdíl od předkládajícího senátu v předchozí judikatuře soudu rozpor neshledá. V důsledku není jasné, co plénum (ne) považuje za „právní názor odchylný od předchozího právního názoru soudu“, tedy jaké jsou detaily soudem zastávaného modelu argumentace s judikaturou. Druhý důvod pro kritiku nevydávání záporných stanovisek je, že tato praxe brání kvalitnější práci s judikaturou soudu. Uživatelé judikatury totiž neví o podstatných skutečnostech týkajících se vývoje judikatury, tedy např. že ohledně některého z názorů soudu proběhla plenární diskuze, které názory na ní zazněly a které převážily či i jen to, že soud potvrdil, že jeho předchozí právní názor stále platí. Jinými slovy, v tékavém prostoru dneška má i informace o tom, že se změna dít nebude, svoji nezanedbatelnou hodnotu.

Vydá-li již plénum stanovisko, jeho podoba se od ostatních rozhodnutí soudu liší. Stanoviska se liší již v jejich struktuře. V záhlaví identifikují rozhodnutí, od kterých se chce předkládající senát odchýlit. Následuje výrok rozhodnutí, jímž je odpověď na právní otázku, ohledně které se chtěl předkládající senát odchýlit. Forma této odpovědi je abstraktní právní pravidlo (pravidla⁷⁸⁸) – právní věta. Tímto získávají právní věty formulované ve stanoviscích jinou kvalitu než právní věty ostatních rozhodnutí soudu. Obecně právní větu formuluje soudce zpravodaj sám, jeho asistent nebo následně analytické oddělení. V případě stanovisek pléna je však znění právní věty výsledkem rozhodovacího procesu v plénu zakončeného hlasováním. Rozhovory navíc potvrdily, že soudci věnují konkrétní formulaci výroku stanovisek při projednávání věci značnou pozornost.

Podoba odůvodnění stanovisek prošla značným vývojem. Z velké části to může být dané tím, že celý proces přijímání stanovisek není nikde upraven, ale jedná se o proměnlivý úzus.⁷⁸⁹ Zpočátku se jednalo o krátká, mnohdy jednodstavná,

⁷⁸⁶ LANGÁŠEK, T. O stanoviscích pléna. *Jiné právo* [online]. 17. 6. 2010 [cit. 1. 8. 2019]. V elektronické databázi judikatury soudu NALUS je ovšem v poznámce u následného senátního rozhodnutí vyznačeno, že ve věci nebylo stanovisko přijato. Nepřijatá stanoviska tak lze dohledat. Stopu o nepřijetí stanoviska také půjde zachytit, pokud se ujme praxe předkládání věcí plénu usnesením, kterou se pokusil v roce 2018 začít druhý senát usnesením ÚS ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 618/18.

⁷⁸⁷ Viz VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÚHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 335–38.

⁷⁸⁸ Někdy plénum formuluje pravidel více. Viz např. stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (460/2017 Sb.) formulující pravidla tři.

⁷⁸⁹ Viz hodnocení bývalého asistenta předsedy soudu a zároveň bývalého generálního sekretáře soudu. LANGÁŠEK, T. O stanoviscích pléna. *Jiné právo* [online]. 17. 6. 2010 [cit. 1. 8. 2019].

rozhodnutí, která spíše než zevrubnou argumentaci představovala skutečně pouze posvěcení postupu senátu plénem.⁷⁹⁰ Postupně se ovšem stanoviska prodlužovala a objevovalo se v nich i více právní argumentace.⁷⁹¹

Z argumentace ve stanoviscích lze vysledovat značné propojení řízení o přijetí stanoviska před plénem s řízením před senátem. Stanovisko je často psáno z pohledu předkládajícího senátu vymezujícího se proti dosavadní judikatuře, přičemž na závěr je pouze uvedena formule typu „[z]e všech těchto důvodů předložil (...) senát (...) otázku (...) k posouzení plénu, které se s jeho argumentací v celém rozsahu ztotožnilo a přijalo právní názor, jenž je uveden ve výroku tohoto stanoviska“.⁷⁹² Senátní tón plenárních stanovisek může být dán tím, že soudcem zpravodajem stanovisek je původní senátní soudce zpravodaj.

Není zcela zřejmé, jak vztah senátního návrhu a výsledného stanoviska pléna vnímají samotní soudci. Nevyjasněnost je znatelná např. ze stanoviska ve věci týkající se náhrady nemateriální újmy dle čl. 5 odst. 5 Úmluvy způsobené vězněním v době před rokem 1992 (tj. než se Úmluva stala pro Českou republiku závaznou). Třetí senát plénu navrhl odchýlení se od judikatury, která náhradu v takové situaci přiznávala. S tímto návrhem byl senát úspěšný.⁷⁹³ Nad rámec jeho návrhu ovšem plénem rozhodlo druhým výrokem stanoviska o tom, že se tento nový právní názor neuplatní v případech, ve kterých žaloba na zaplacení zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu byla podána ještě před přijetím tohoto stanoviska (tedy i na věc projednávanou třetím senátem).⁷⁹⁴ Dva soudci z třetího senátu uplatnili proti postupu pléna odlišné stanovisko. Problém spatřovali právě ve druhém výroku stanoviska pléna. Postup pléna dle nich zasáhl do senátní autonomie, neboť plénem může hlasovat pouze o předloženém návrhu, ne na něm něco měnit.⁷⁹⁵ Někteří ústavní soudci tak vnímají roli předkládajícího senátu silně. Úlohu pléna v podstatě redukuje na

⁷⁹⁰ Viz např. stanovisko pléna ÚS ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 3/96 (ST 3/7 SbNU 40); stanovisko pléna ÚS ze dne 11. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS-st. 4/97 (ST 4/7 SbNU 308).

⁷⁹¹ Viz např. stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (460/2017 Sb.), čítající 68 odstavců.

⁷⁹² Stanovisko pléna ÚS ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.), bod 15. Podobně i např. stanovisko pléna ÚS ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 36/13 (ST 36/69 SbNU 867; 132/2013 Sb.).

⁷⁹³ Viz stanovisko pléna ÚS ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), výrok I.

⁷⁹⁴ Viz tamtéž, výrok II.

⁷⁹⁵ Viz tamtéž, odlišné stanovisko Vladimíra Kůrky: Postup pléna „zjevně nepřipustně zasahuje do autonomie v jeho věci rozhodujícího senátu III. ÚS; nepřímo se mu totiž ukládá, jak má (oproti svému názoru) rozhodnout. Senát III. ÚS se přitom obrátil na plénem jen proto, aby jím byla posouzena otázka správnosti rozhodovacích důvodů předchozích nálezů v obdobných věcech, a to s tím, že ‚ve zbytku‘ je rozhodnutí v jeho věci již jen jeho věcí (bez ohledu na to, zda může plénem takové rozhodnutí předjímat). (...) Proto vůbec nemělo být hlasováno o jakémkoli jiném návrhu než o původním návrhu senátu III. ÚS, natožpak – jak bylo též uvažováno – o ‚pozměňovacím‘ návrhu ve smyslu doplněné druhé věty, a to dokonce z prvního pořadí. Šlo přec o návrh senátu, vycházející z jeho věci, který proto může být ‚pozměněn‘ jen jím samým, a nikoli někým jiným, neboť stále jde o rozhodovací proces tohoto – navrhujícího – senátu.“

hlasování o senátních návrzích bez možnosti tyto návrhy nějak modifikovat nebo názor vyjádřený ve stanovisku dále podmiňovat.

Dva soudci třetího Ústavního soudu při rozhovorech tento rozdíl mezi soudci ve vnímání řízení o stanoviscích potvrdili. Sami ovšem plédovali za autonomní pojetí řízení před plénem, ve kterém plénum do odůvodnění může zasahovat a navrhované stanovisko libovolně měnit. Jako výsledek takovéto týmové práce, na které se podílelo více členů soudu, jeden ze soudců uvedl stanovisko týkající se institutu dovolání.⁷⁹⁶

5.5.3 Co se děje po rozhodnutí

Poslední důležitý okamžik v procesu přijímání rozhodnutí je informování o něm. V tomto ohledu výstupy pléna nemají žádný zvláštní režim jenom z toho důvodu, že jde o výstupy pléna.

Hlavní kritérium určující režim publikace rozhodnutí soudu spočívá v tom, zda se jedná o nález či unesení, a dále v tom, v jakém typu řízení soud rozhodnutí vydal. Nálezy do soudní Sbírký nálezů a usnesení typicky patří. Usnesení a stanoviska tam naopak patří pouze tehdy, jestliže se tak plénum usnese.⁷⁹⁷ Ve Sbírce zákonů se zase zásadně publikují nálezy, kterými soud rozhodl o návrhu na zrušení právního předpisu. Naopak rozhodnutí o individuálních stížnostech – ač třeba plénem atrahovaných – do Sbírký zákonů patří pouze tehdy, pokud plénum rozhodne, že mají všeobecný význam. V praxi přitom většina nálezů pléna vydaných v atrahovaných věcech individuálních ústavních stížností ve Sbírce zákonů nevychází. Naopak velká většina stanovisek pléna – ač o nich zákon nehovoří – ve Sbírce zákonů vyhlášována je, a to včetně jejich odůvodnění.⁷⁹⁸

Konečně v elektronické databázi soudu jsou zveřejňována všechna rozhodnutí soudu. Databáze ovšem neumožňuje vyhledávat podle kritéria formace, která rozhodnutí vydala. Vyhledávat je možné pouze podle typu řízení – což zčásti, ale ne zcela, předurčuje, která soudní formace rozhodovala. Na internetových stránkách soudu ovšem rozhodovací činnost pléna svoji zvláštní záložku má. Na tomto místě soud poskytuje informace o probíhajících řízeních.⁷⁹⁹

Sami soudci si tuto větší viditelnost plenární agendy uvědomují. Jeden z nich např. vyjádřil potěšení z toho, že plénum atrahovalo určitou kauzu, ve které následně aplikovalo ustálenou judikaturu soudu, se kterou tento soudce dlouhodobě

⁷⁹⁶ Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (460/2017 Sb.). Dle sdělení soudce soudu bylo v této věci obzvláště diskutované přesné znění výroku stanoviska.

⁷⁹⁷ Ustanovení § 59 odst. 1 a 4 zák. o ÚS; § 67 odst. 1 a 4 kancelářského a spisového řádu Ústavního soudu ve znění od 1. 9. 2018 (č. Org. 35/18).

⁷⁹⁸ Viz např. stanovisko pléna ÚS ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.).

⁷⁹⁹ Projednávané plenární věci. Dostupné z: *usoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. V některých případech soud uvádí i texty návrhů, které řízení zahájily.

nesouhlasí. Soudci tento postup dal příležitost k uplatnění disentu a „řít to tak v plenární věci, aby se o tom vědělo“.⁸⁰⁰

5.6 Judikatura pléna – doktrína

Judikatura je v praxi Ústavního soudu fakticky nejpoužívanějším zdrojem práva.⁸⁰¹ Tato podkapitola se zaměřuje na to, v čem je plenární judikatura odlišná od judikatury senátní. Postupně se věnuje otázkám, nakolik je závazná, co je na ní závazného a proč je závazná.

5.6.1 Síla závaznosti

Základní kontury doktríny o závaznosti svých rozhodnutí soud formuloval v kauze *Slovenských důchodů*.⁸⁰² Obecně platí, že soud je právním názorem vysloveným v předchozím nálezu při dalším rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech vázán. Změna právního názoru je možná pouze v plénu a pouze za stanovených podmínek. Naopak usnesení, na rozdíl od nálezů, závazný právní názor nevytváří.⁸⁰³

Své formální zakotvení má tato závaznost v zákoně o ÚS, dle kterého se soud může od předchozího právního názoru vyjádřeného v nálezu odchýlit pouze v plénu.⁸⁰⁴

⁸⁰⁰ Rozhovor se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

⁸⁰¹ Srov. KÜHN, Z. The Constitutional Court of the Czech Republic. In JAKAB, A., DYEVIČEK, A., ITZCOVICH, G. (eds.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 217, 220. Pakliže není uvedeno jinak, v následujících pasážích používám označení „judikatura“ či „rozhodnutí“ pro nálezy i plenární stanoviska. Ostatně sám Ústavní soud při dovozování nutnosti odchylovat se i od stanovisek skrze aktivaci pléna uvedl, že: „nemůže být činěno rozdílu mezi nálezem a stanoviskem, neboť z hlediska jejich podstaty a vztahu k ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu se tyto rozhodovací formy v zásadě neliší“. Stanovisko pléna ÚS ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.), bod 6. Na tomto místě zůstávám záměrně ambivalentní vůči v minulosti hojně diskutovanému problému, zda lze považovat nálezy ÚS za formální prameny práva. Pro přehled pozic v této diskuzi viz např. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 73–85. Se širokou definicí precedentu/judikátu/normativního účinku předchozího rozhodnutí, kterou zastává tato práce (srov. s. 21), rozhodnutí Ústavního soudu jsou precedenty/judikáty/normativně působící předchozí rozhodnutí, protože jsou pro další rozhodování soudu relevantní. Zmíněná diskuze se navíc týkala převážně horizontálního působení judikatury, tj. závaznosti rozhodnutí ÚS pro obecné soudy. Oproti tomu tato kniha se zaměřuje na horizontální působení předchozích rozhodnutí, tj. závaznost rozhodnutí ÚS pro soud samotný.

⁸⁰² Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465). Tyto závěry následně následovaly jiné senáty i plénum. Viz např. nález ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455); nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 460/06 (N 25/44 SbNU 305); nález ÚS ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06 (N 121/50 SbNU 31; 342/2008 Sb.).

⁸⁰³ Jistý, byť minimální, normativní účinek usnesení naznačuje soud v kauze *Slovenské důchody*, bod 89. Jedná se hlavně o usnesení publikovaná v soudní sbírce. Viz také nález ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373).

⁸⁰⁴ Ustanovení § 23 zák. o ÚS.

Navíc, aby toho dosáhl, musí pro odchýlení se od předchozího právního názoru hlasovat kvalifikovaná většina nejméně devíti soudců.⁸⁰⁵ Podle soudu tento mechanismus slouží především ochraně principu předvídatelnosti soudního rozhodování.⁸⁰⁶ Požadavek početnější většiny funguje jako presumpce setrvání při předchozím právním názoru, což má zajistit stabilitu judikatury v čase.⁸⁰⁷ Při plném obsazení soudu tak může menšina sedmi soudců zabránit většině osmi soudců, aby změnila judikaturu. Chybí-li ovšem při hlasování někteří soudci, presumpce se může stát ještě silnější – teoreticky totiž mohou i dva soudci zamezit většině osmi soudců v odchýlení se od předchozího rozhodnutí.⁸⁰⁸ Změnu rozhodovací praxe navíc soud připouští pouze v nezbytných případech opodstatňujících zasažení do principu právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování generovaného předchozím právním názorem.⁸⁰⁹

V tom, co bylo řečeno doposud, soud nečiní rozdíly mezi judikaturou senátní a plenární. Fakt, že předchozí právní názor byl vysloven plénem, je ovšem relevantní. Plenární judikaturu soud považuje za více závaznou než senátní.⁸¹⁰ Přesná podoba této relevance však není jasná. Samotný soud, stejně jako doktrína, nabízí na judikaturu pléna dva odlišné pohledy.⁸¹¹

⁸⁰⁵ Ustanovení § 13 zák. o ÚS. Podle důvodové zprávy zvolená kvalifikovaná většina devíti soudců „nebude tak malá, aby změna právního názoru nevyjadřovala stanovisko podstatné většiny soudců, avšak ani tak velká, aby prakticky znemožňovala vývoj judikatury Ústavního soudu“. Důvodová zpráva k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz.

⁸⁰⁶ Viz náleží ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 30.

⁸⁰⁷ Viz náleží ÚS ze dne 8. 10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97 (N 123/9 SbNU 125; 350/1997 Sb.), část V. K akademické reflexi důvodů stojících za požadavkem vyšší většiny viz WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 13; ŠÍMÍČEK, V. Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1998, roč. 6, č. 1, s. 110. Viz také důvodovou zprávu k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz, dle které „je třeba zajistit, aby mezi postupně vyslovenými jednotlivými právními názory Ústavního soudu nebyl rozpor“.

⁸⁰⁸ Srov. § 11 odst. 1 zák. o ÚS, stanovující usnášenišchopnost při přítomnosti deseti soudců. Věc je komplikovanější, pokud dochází ke změně právního názoru a zároveň dochází k zamítnutí návrhu na zrušení právního předpisu. K tomu srov. výše pozn. č. 639.

⁸⁰⁹ Viz náleží ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 30.

⁸¹⁰ Náleží ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 88 (vnitřní citace vynechány): „[Je] evidentní, že plenární nálezy mají vždy větší váhu než nálezy senátů.“ Obdobně náleží ÚS ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. III. ÚS 648/2000 (N 60/22 SbNU 39): „[K]dyby v jakékoli věci, o níž rozhodl nejprve nálezem senát Ústavního soudu, zaujalo následně plénum Ústavního soudu názor odlišný, byl by senát ve svém dalším rozhodování tímto názorem bez pochyby vázán.“

⁸¹¹ Na tomto místě rozebírám horizontální závaznost judikatury soudu, tedy závaznost pro soud samotný. Ačkoliv spolu oba účinky souvisejí, ohledně vertikálního účinku judikatury Ústavní soud při názorovém střetu s Nejvyšším soudem kategoricky vyslovil, že: „nálezy Ústavního soudu mají podle čl. 89 odst. 2 Ústavy stejnou závaznost bez ohledu na to, zda se jedná o nálezy plenární či senátní, tedy obě tyto kategorie náleží Ústavního soudu stojí na stejné úrovni a není pravda, že by snad plenární nálezy byly nadřazeny senátním“. Náleží ÚS ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 415/15 (N 158/78 SbNU 379). Uvedené patrně ale platí jen pro situaci, ve které to soud vyslovil – v případě, kdy je judikatura Ústavního soudu jednotná.

V nálezu Pl. ÚS 11/02 soud vyslovil, že svůj předchozí právní názor může modifikovat, pouze tehdy, pokud dojde ke společenským nebo právním (ústavním či podústavním) změnám v porovnání se situací, ve které byl vysloven předchozí právní názor.⁸¹² Sám nálezný explicitně rozdíl mezi judikaturou pléna a judikaturou senátu nečiní. Buditel proto dojem, že tyto striktní podmínky vázanosti předchozím právním názorem platí pro oba typy rozhodnutí. V mimosoudní akademické činnosti ovšem sama soudkyně zpravodajka tohoto nálezu interpretuje nálezný jako vztahující se k normativním účinkům pouze plenární judikatury.⁸¹³ Podobně tento judikát vnímají i další komentátoři.⁸¹⁴ Nálezný je tedy vykládán tak, že soud se nemůže odchýlit od předchozího názoru pléna z důvodu, že tento názor považuje za chybný. Odklonit se je možné pouze při změně společenských či právních okolností, což už je v podstatě odlišením. Za tento názor o nezměnitelnosti plenárních nálezných část doktríny Ústavní soud kritizuje.⁸¹⁵

Oproti tomu v jiných nálezných Ústavní soud naznačuje, že i plenární právní názor lze – jsou-li pro to dostatečné důvody – pro jeho nesprávnost změnit. V jednom z nálezných soud nejprve popisuje normativní působnost jeho rozhodnutí vůči obecným soudům. Obecné soudy nemusí nálezný otrocky následovat, ale mohou v dobré víře zahájit s Ústavním soudem dialog, a tím mu dát podnět ke změně jeho dřívější judikatury. Obecné soudy přitom musí jejich variantu výkladu podpořit konkurenčními úvahami, tj. takovými argumenty, které jsou „přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezím vyloženým v nálezný“ a které jsou „ve svém souhrnu více konformnější (...) s právním řádem jako významovým celkem (...)“.⁸¹⁶ Konkurenční úvahy se nemusí týkat pouze skutkových či právních okolností, ale mohou spočívat i v nových argumentech, se kterými se Ústavní soud dosud nevypořádal, nebo v důvodech, proč jeho předešlé argumenty nemohou obstát. V této pasáži nálezný nijak nenaznačuje, že by dialog byl odlišný v závislosti na formaci Ústavního soudu, která se ho účastní. Naopak nálezný explicitně připouští, že sám Ústavní soud „musí mít možnost překonat své vlastní dříve vyslovené výklady (a to nejen senátní, ale i plenární) anebo se od nich odchýlit, a to i když jsou v zájmu principů právní jistoty a právního státu takové změny přípustné pouze za přísně omezených okolností“.⁸¹⁷ Rozhodnutí pléna má podle tohoto názoru „větší váhu než nálezný

⁸¹² Nálezný ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.); zopakováno v nálezný ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.). Při pohledu na datum nálezu se nabízí úvaha, že jeho účelem bylo „zabetonovat“ dosažené závěry prvního Ústavního soudu předtím, než během následujícího roku došlo k jeho téměř kompletnímu vystřídání novými soudci (druhým Ústavním soudem).

⁸¹³ WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 13 (pro přímou citaci viz níže, s. 170–171).

⁸¹⁴ VYHNÁNEK, L. *Judikatura v ústavním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 357.

⁸¹⁵ Tamtéž, s. 357, označující tento názor za „neudržitelný“ a bez zahraniční obdoby.

⁸¹⁶ Nálezný ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173).

⁸¹⁷ Nálezný ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 88 (vnitřní citace vynechány). Za touto citací Ústavní soud paradoxně odkazuje na v předchozím odstavci rozebíraný nálezný ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.).

senátů“⁸¹⁸ lze ho ovšem změnit mimo jiné jestliže „opominulo (...) nějaký důležitý argument“.⁸¹⁹ S tímto názorem počítali i autoři zákona o ÚS⁸²⁰ a kloní se k němu i část doktríny.⁸²¹

Oba předestřené názory přisuzují judikatuře pléna právněteoreticky odlišný status.⁸²² Podle prvního názoru reprezentovaného náležením Pl. ÚS 11/02 mají rozhodnutí pléna formální autoritu. Soud – rozhodující v senátu či v plénu – se od nich může odchýlit v podstatě pouze tehdy, jestliže je lze skutkově nebo právně odlišit. Jestliže je odlišit nelze, soud je musí následovat, a to bez ohledu na kvalitu a přesvědčivost důvodů svědčících pro opačný právní názor. Pouze z důvodu, že jde o názor plenární, jde o názor nezměnitelný.

Druhý názor naopak plenární judikatuře jiný druh autority nedává. Plenární judikaturu, stejně jako tu senátní, lze změnit, jsou-li pro to důvody, které převáží nad zájmem na zachování právní jistoty. Jediný rozdíl mezi senátními a plenárními právními názory spočívá v tom, že názorům pléna se v tomto vážení dává „větší váha“, tj. důvody pro jejich změnu musí být pádnější. Oba typy judikatury ale působí v obdobném režimu vážení.

Shrnu-li, senáty jsou striktně vázány svojí i plenární judikaturou. Od judikatury se soud může odchýlit pouze v plénu. Přitom fakt, že předchozí právní názor byl vysloven senátem nebo samotným plénem, je pro soud relevantní. Není však zcela zřejmé jak. Buď má oproti senátnímu názoru vyšší váhu, anebo je na rozdíl od senátního názoru nadán formální autoritou a sám soud ho nemůže pro jeho nesprávnost změnit.

Takto popsané kontury závaznosti plenární judikatury doplňují odpovědi soudců z rozhovorů. Jeden ze soudců nad otázkou, zda podle něj rozhodnutí pléna mají vyšší normativní sílu než rozhodnutí senátů, dlouho přemýšlel. Následně odpověděl, že: „spíš ne (...) určitě ne v atrahovaných věcech“. Podobně i druhý soudce považoval za závažnější pouze nálezy pléna ve věcech kontroly norem – tyto totiž často poukazují na jedinou ústavněkonformní interpretaci napadeného předpisu, která je pro všechny – včetně Ústavního soudu – závazná jako podmínka ústavnosti tohoto

⁸¹⁸ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 88 (vnitřní citace vynechány).

⁸¹⁹ Stanovisko pléna ÚS ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.), bod 6.

⁸²⁰ Srov. důvodovou zprávu k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz, výslovně připouštějící odchylku od názoru pléna, přičemž potřeba změny judikatury dle důvodové zprávy může být dána mimo společenský vývoj či změny v právním prostředí i „vadností dřívějšího právního názoru“.

⁸²¹ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 100 a 102.

⁸²² Zde vycházím z rozdílů v druzích normativní závaznosti předchozích rozhodnutí vysvětlených např. PECZENIK, A. *The Binding Force of Precedent*. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 463. K pojetí autoritativnosti jako nemožnosti zkoumat podkladové důvody vedoucí autoritu k jejímu názoru viz RAZ, J. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009.

předpisu. Přidanou hodnotu u rozhodnutí pléna v ostatních agendách oproti tomu vnímal jako „spíše symbolickou“.⁸²³

5.6.2 Závazný element

Ústavní soud obecně spojuje závazný element svých rozhodnutí pouze s jejich nosnými důvody.⁸²⁴ Za nosné důvody považuje vyložené a aplikované právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral.⁸²⁵ Nosné důvody tak musí mít vztah k výroku (nést ho), a to tak, že bez nich by výrok nedával smysl, nebyl by odůvodněn.⁸²⁶

Toto pojetí závazného elementu zdůrazňuje roli jeho interpreta, který chce závěry předchozího rozhodnutí aplikovat. Určit nosné důvody rozhodnutí a oddělit je od důvodů vedlejších je totiž kreativní proces. Podle P. Holländera je identifikace nosných důvodů spjata s úrovní právní vzdělanosti, kulturnosti a korektností vzájemné komunikace mezi judikujícím a judikát aplikujícím tělesem.⁸²⁷ Soud hledí na kontext předchozího rozhodnutí, na skutkové okolnosti, za kterých předchozí soud rozhodl, a na vztah předchozím soudem uvedených důvodů a výsledku ve věci. Jedná se o interpretaci předchozího rozhodnutí, na které se mohou dva racionální interpreti rozumně neshodnout.⁸²⁸

Nezávaznost vedlejších důvodů ovšem neznamená jejich irelevanci.⁸²⁹ Soud na ně odkazuje a argumentuje s nimi.⁸³⁰ Pouze nejsou nadány závazností v tom smyslu, že by k jejich popření soud musel aktivovat formální proces sjednocení judikatury v § 23 (stanovisko pléna) a v § 13 (kvalifikovaná většina) zák. o ÚS.

⁸²³ Informace ze dvou nezávisle na sobě činěných rozhovorů se soudci třetího Ústavního soudu. Oba rozhovory v Brně, říjen 2018.

⁸²⁴ Nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.).

⁸²⁵ Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173).

⁸²⁶ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, čl. 89, bod 24.

⁸²⁷ HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 77.

⁸²⁸ VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 363. Podle P. Holländera identifikaci nosných důvodů „může usnadnit i Ústavní soud standardnějším strukturováním jednotlivých částí odůvodnění“. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 77. Ke kritice možnosti judikujícího soudu napovídat dalším uživatelům o tom, co jsou nosné důvody touto strukturalizací rozhodnutí viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 55. Za extrémní příklad této strukturalizace lze považovat interpretativní výroky. Soud v nich vtělí některé důvody do výroku nálezu.

⁸²⁹ Viz KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 341.

⁸³⁰ VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 356, podle kterého by Ústavní soud neměl dříve vyslovené rozhodovací vedlejší důvody přecházet mlčením, ale měl by se s nimi argumentačně vypořádávat.

Zatímco rozhodnutí pléna v atrahované agendě individuálních stížností následují tyto obecné závěry, zbylé dvě cesty do pléna mají určitá specifika. Přirozeně totiž vedou k abstraktněji formulovanému závaznému elementu předchozího rozhodnutí. Řízení o kontrole norem se neváže ke konkrétním skutkovým okolnostem, ale jedná se o abstraktní právní analýzu. U stanovisek zase senáty plénu postupují k rozhodnutí pouze „právní otázku“, tj. nikoliv celou věc. Stanovisko k právní otázce má být prostředkem nejen k zamezení minulých odchylek v rozhodování jednotlivých senátů, nýbrž právě i k nastolení budoucího souladného rozhodování v neurčitém počtu případů s totožnou právní otázkou.⁸³¹ Posuzování „právní otázky“ ve stanovisku je proto také abstraktní, bez aplikace na konkrétní okolnosti případu. E. Wagnerová odtržení řízení o přijetí stanoviska od skutkových okolností případu označuje za slabinu pozitivní úpravy, kterou ale, dokud nedojde k její změně, je podle ní nutné respektovat.⁸³²

Plénum navíc abstraktnost svých závěrů v obou případech podtrhuje uváděním interpretativních výroků k nálezům v řízení o kontrole norem a výrokových právních vět u stanovisek.⁸³³ V tomto ohledu ovšem P. Holländer zdůrazňuje v souvislosti se stanovisky určité limity: Plénum nemůže hovořit moc široce, neboť by tím bránilo v nezávislosti soudců a popíralo by tím právo na zákonného soudce.⁸³⁴

5.6.3 Důvod závaznosti

Ústavní soud uvádí formální a materiální důvody, proč považuje vlastní judikaturu za závaznou. Formálním důvodem je čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle kterého jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Ústavní soud se tedy považuje za „orgán“ ve smyslu tohoto ustanovení.⁸³⁵ Formální závaznost dále dovozuje i ze zákonem dané povinnosti odchýlovat se od předchozí judikatury pouze pomocí stanovisek a z nutnosti kvalifikované většiny devíti hlasů při přijímání takového rozhodnutí.⁸³⁶ Materiálním důvodem závaznosti vlastní judikatury soud nejčastěji uvádí z judikatury pramenící právní jistotu a s ní související hodnoty, jako je předvídatelnost práva a ochrana legitimního očekávání.⁸³⁷ Dalším

⁸³¹ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, bod 21. K prospektivní a retrospektivní orientaci rozhodování viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 134–146.

⁸³² WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 11 odst. 2 písm. i) zák. o ÚS.

⁸³³ K podobě jednotlivých forem těchto rozhodnutí srov. výše, s. 159–163.

⁸³⁴ FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 98.

⁸³⁵ Viz např. nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 460/06, (N 25/44 SbNU 305).

⁸³⁶ Viz např. tamtéž. Srov. § 13 a § 23 zák. o ÚS.

⁸³⁷ Viz nález ÚS ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473), bod 30. V nálezu ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455) k tomu soud doslova uvádí:

uváděným důvodem k následování judikatury je rovnost, kterou rozhodování ve stejných případech shodným způsobem zajišťuje.⁸³⁸

Jak je to ale s judikaturou pléna? Proč je – slovy Ústavního soudu – „evidentní, že plenární nálezy mají vždy větší váhu než nálezy senátů“?⁸³⁹ Z formálních pramenů práva to neplyne.⁸⁴⁰ O materiálních důvodech se přitom doktrína ani sám soud nezmiňují. Určitý důvod lze ovšem rekonstruovat z mimosoudního vyjádření dvou soudců Ústavního soudu. Jelikož jde o moji interpretaci jejich vyjádření, uvedu nejdříve jejich vyjádření celá.

V zamyšlení nad nejednotností judikatury předseda soudu P. Rychetský uvádí následující: „Celý ústavní soud je jediným soudem tohoto druhu, který ani meritorní rozhodnutí o derogaci napadeného aktu nepřijímá v plénu nebo větší komoře, ale pouze ve tříčlenném senátu. Osobně považuji za systémovou chybu platného zákona o Ústavním soudu skutečnost, [že náleží] (...) senátu, který je podle čl. 89 odst. 2 Ústavy, cituji: ‚závazný pro všechny orgány i osoby‘, zdůrazňuji, že i pro zbývajících třináct soudců Ústavního soudu, mohou přijmout pouze dva soudci kteréhokoliv senátu Ústavního soudu. Tito dva výjimeční jedinci jsou tedy ze zákona nadáni pravomocí zrušit celou kaskádu rozsudků od obecných soudů, včetně soudů nejvyšších, a vyslovit obecně závazný právní názor. Nemyslím si, že naše jedinečnost dosahuje takové intenzity, že bychom byli i neomylní. Myslím, že bude-li někdy v budoucnu zákon o Ústavním soudu novelizován, mělo by přijímání nálezů nadaných z Ústavy takovou právní silou být svěřeno výlučně plénu Ústavního soudu. (...) **[Tímto postupem] eliminovala by se případná pochybení a naše rozhodování by se sjednotilo.**“⁸⁴¹

Podobné vnímání rozdílu mezi názory pléna a názory senátů lze nalézt u Elišky Wagnerové v pasážích, kde mluví o možnostech Ústavního soudu měnit vlastní judikaturu: „Racionálním se jeví připustit, aby byl plénum korigován názor tříčlenného

„Materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem.“

⁸³⁸ Nález ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173). Shodně i doktrína. Viz např. VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 354.

⁸³⁹ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 88 (vnitřní citace vynechány).

⁸⁴⁰ Zákon o ÚS stanoví v § 23 větě druhé pouze to, že „[s]tanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán“. Toto ustanovení nehovoří o normativní závaznosti pro budoucí případy, ale o závaznosti v té věci, ve které bylo stanovisko přijato.

⁸⁴¹ RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 18 (zvýraznění přidáno).

senátu vyslovený v jeho nálezu, a to mechanismem předvídaným v § 23 komentovaného zákona. **Tříčlenný senát, který vyslovil původní názor, se mohl „zmýlit“ (...) a patnáctičlenné plénum**, v němž se musí najít devět souhlasných hlasů, které představují obsazení tří tříčlenných senátů, tj. jejich nadpoloviční počet, **jsou nepochybně legitimizujícím odůvodněním pro takový „opravný“ postup**. Jinými slovy jde o daň za jinak oprávněnou a důvodnou existenci čtyř tříčlenných senátů, chápaných jako orgány ÚS, jejichž rozhodnutí v podobě nálezů přijatých v rámci jejich kompetence jsou stejně tak konečná (ve smyslu právní moci a vykonatelnosti a účinků podle čl. 89 odst. 2 Ústavy) a nezpochybnitelná jako nálezy pléna přijaté v jeho kompetenci. Zde je zapotřebí uvést, že není realistický požadavek, aby každé rozhodnutí bylo přijímáno vždy, a to bez výhrad odkudkoli. (...) **Plenární nálezy jsou mimo jakoukoliv pochybnost konečné ve shora naznačeném smyslu, tzn. „neopravitelné“**.⁸⁴²

Oba soudci připouští, že senát může rozhodnout chybně, kdežto rozhoduje-li plénum, pochybení „se eliminuje“, resp. soud se nemůže „zmýlit“. Je zřejmé, že soudci neuvádějí uvedené pojmy ve smyslu, že by plénum na rozdíl od senátů vždy nalézalo konečné a nezpochybnitelné pravdy. Omylnost je v úryvcích naopak vnímána z pohledu Ústavního soudu jako celku. Zatímco plénum vždy vyjadřuje názor soudu jako celku, názor senátu nemusí názoru soudu jako celku odpovídat; z pohledu celého soudu se může jednat o nesprávné rozhodnutí. Podle této logiky je názor pléna nadřazený názoru senátu, protože je vnímán jako správný v decisionistickém slova smyslu.⁸⁴³ Názor pléna vždy vyjadřuje názor soudu a není ho s čím jiným porovnat. Naopak názor senátu je s čím porovnat, a to s názorem pléna, který je považován za konečné referenční hledisko.

V pozadí těchto úvah přitom leží předpoklad, že všichni soudci pohromadě mohou mluvit jménem soudu legitimněji než tři (nebo dva) soudci rozhodující v senátu. Tento předpoklad lze vyčíst již ze samotného záměru autorů zákona o ÚS, kteří v důvodové zprávě soud charakterizují takto: „Ústavní soud je kolegiální, demokraticky uspořádaný orgán. Všichni soudci jsou si při výkonu funkce rovni a v rámci soudu se při výkonu ústavního soudnictví nevytváří žádná pevná hierarchie.“⁸⁴⁴ Demokracie a rovnost přitom předpokládají základní princip, že hlas všech má *a priori* stejnou váhu a že názor určité entity vytváří názor většiny členů této entity.

⁸⁴² WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 13 (zvýraznění přidáno). Pro příklady, kdy plénum změnilo svou vlastní judikaturu srov. podkapitolu 5.7.4.

⁸⁴³ Podle decisionismu je právní názor soudu správný již jen proto, že takto soud rozhodl a že tento názor dosud nebyl tímto nebo vyšším soudem změněn. K tomuto pojmu viz MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 266–280.

⁸⁴⁴ Důvodová zpráva k zákonu o ÚS, zvláštní část, k části první, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz.

5.7 Judikatura pléna – praxe

Tato podkapitola se zabývá tím, jak malé senáty Ústavního soudu argumentují plenárními rozhodnutími. Postupně rozebere, jak často, jakou formou, za jakým účelem a zda pozitivně či negativně malé senáty s judikaturou rozšířeného senátu pracují.

5.7.1 Kvantita

Judikatura pléna se v rozhodování senátů příliš nevyskytuje. V analyzovaném vzorku 100 senátních nálezů soud odkázal na předchozí rozhodnutí soudu celkem 1045krát. Z tohoto množství bylo pouze 79 odkazů (7,6 %) odkazů na judikaturu pléna. Zbytek byly odkazy na senátní rozhodnutí. V průměru tak jeden senátní nálezh obsahoval méně než jeden odkaz na judikát pléna a více než 10 odkazů na judikaturu senátní. Nízký počet odkazů na judikaturu pléna vynikne, pokud se hodnota 7,6 % srovná s tím, že z hlediska meritorního rozhodování se plénum účastní na zhruba 10 % celkového meritorního rozhodování soudu.⁸⁴⁵ Senáty tak zcela evidentně preferují argumentaci vlastními meritorními rozhodnutími před argumentací plenární meritorní judikaturou.⁸⁴⁶

Následující pasáže podrobněji zkoumají, jak senáty plenární judikaturu užívají. Z důvodu nízkého počtu citací plenární judikatury ve vzorku 100 náhodně vybraných senátních nálezů jsem ze všech senátních nálezů z roku 2017 náhodně vybral a zanalyzoval odkazy na rozhodnutí pléna, a to tak, abych celkem získal alespoň 100 situací, ve kterých malý senát v nálezu použil rozhodnutí pléna.

Ještě před zkoumáním charakteristik těchto citací lze na základě analyzovaného rozšířeného vzorku 100 odkazů na plenární rozhodnutí z hlediska kvantity říci následující: Frekvence odkazů na rozhodnutí vydaná v jednotlivých typech řízení odpovídá frekventovanosti jednotlivých cest vedoucích do pléna: Ve více než 75 % případů senáty odkazovaly na plenární nálezy ve věci kontroly norem. Zbývající část odkazů si rozdělily odkazy na plenární nálezy vydané v atractive věcech a odkazy na stanoviska pléna.⁸⁴⁷ Judikaturu pléna vydanou na základě jiné plenární působnosti senáty necitovaly téměř vůbec.

⁸⁴⁵ Viz tabulku 4 na s. 149.

⁸⁴⁶ Při neexistenci preference ohledně citovaných rozhodnutí by šlo očekávat, že poměr citací plenární judikatury v rozhodování senátů bude odpovídat účasti pléna na rozhodování soudu.

⁸⁴⁷ Důvod atrakce odkazované věci byl téměř ve všech případech (v současnosti již odebraný) napadené rozhodnutí velkého senátu jednoho z vrcholných soudů. Dvakrát bylo citované rozhodnutí pléna ve věci atractive *ad hoc*.

5.7.2 Forma

Z hlediska formy citace plenární judikatury převažují nepřímé citace (75 % všech citací plenární judikatury).⁸⁴⁸ Typicky se citace plenárního rozhodnutí objevuje v závorce za určitým normativním prohlášením. Například senát v závěru jednoho z analyzovaných nálezů dával instrukci obecnému soudu, jak v následném řízení pokračovat; uvedl přitom, že obecnými soudy poskytnutá náhrada škody za neoprávněné odběry energií „musí plnit funkci kompenzační a preventivní a výše škody nemůže být sankcí za neoprávněný odběr“. Za tímto pravidlem následoval v závorce odkaz na dva judikáty soudu, jeden plenární a jeden senátní.⁸⁴⁹

S velkým odstupem druhá nejčastější forma citace byla substantivní (17 %). Jako příklad může sloužit náleze, ve kterém se senát zabýval ústavní konformitou minimálně dvacetileté lhůty výkonu trestu k tomu, aby mohla být osoba odsouzená k výjimečnému trestu odnětí svobody na doživotí podmínečně propuštěna.⁸⁵⁰ Ústavní soud uvedl, že ve své judikatuře shledal protiústavní „zjevně svévolné“ lhůty. Aby obsah této obecné zásady konkretizoval, připomněl kontext nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, ve kterém plénum shledalo jako svévolný a do legitimního očekávání zasahující právní předpis, kterým zákonodárce pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by vymezený okruh subjektů nabyt vlastnické právo, zrušil ustanovení zákona, na základě kterého k nabytí mělo dojít. Jelikož dvacetiletá lhůta této intenzity svévole nedosahovala, senát úpravu lhůty shledal ústavněkonformní, a nepředložil tak plénu návrh na její zrušení.⁸⁵¹

Nejméně častá byla doslovná forma citace (8 %). Tuto hodnotu je ovšem nutné vnímat s opatrností, neboť nezachycuje nezachytitelné, konkrétně přebrání pasáží plenární judikatury bez uvedení odkazu na původní zdroj textu. Příklad doslovné citace poskytuje náleze týkající se lichevních smluv, ve kterém senát přebírá, slovo od slova, odstavec z plenárního nálezu o vztahu formální a materiální rovnosti.⁸⁵²

Zatímco frekvence výskytu nepřímých citací není překvapením, vyšší, resp. nižší četnost zbylých dvou forem citací překvapivá je. Vyšší počet substantivních citací umožňuje senátům vstupování do kontextu plenárních kauz. Umožňuje jim tato rozhodnutí interpretovat a kreativně s nimi pracovat. Tím se přesouvá těžiště z hlediska vlivu na podobu pravidla vyabstrahovaného z předchozího rozhodnutí z pléna na senáty. U doslovných citací naopak překvapuje jejich nízký počet. Doslova citovaných částí plenárních rozhodnutí šlo v analyzovaném vzorku nalézt pouze pár, stejně jako bylo málo případů citací právních vět plenárních rozhodnutí.⁸⁵³ Efekt nízkého počtu

⁸⁴⁸ K popisu sledovaných forem citací judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 28–30.

⁸⁴⁹ Viz náleze ÚS ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 2693/16 (N 27/84 SbNU 331), bod 30.

⁸⁵⁰ Sov. § 88 odst. 5 tr. zákoníku. Náleze ÚS ze dne 10. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 1698/14 (N 6/84 SbNU 93).

⁸⁵¹ Náleze ÚS ze dne 10. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 1698/14 (N 6/84 SbNU 93), bod 21.

⁸⁵² Náleze ÚS ze dne 19. 1. 2017, sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181), citující pasáž z nálezu ÚS ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.).

⁸⁵³ Právní větu z interpretativního výroku plenárního nálezu ve věci kontroly norem senát doslova citoval např. v nálezu ÚS ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. III. ÚS 1862/16, citující náleze ÚS ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.).

doslovných citací je totožný s efektem vyššího počtu substantivních citací: jelikož přesná formulace plenárního judikátu není tak důležitá, osud citovaného judikátu nezáleží tolik na konkrétním odůvodnění rozhodnutí pléna, ale je v rukou senátu, který ho vykládá. Tím se snižuje vliv pléna na budoucí aplikaci judikátu.

5.7.3 Účel

Senáty plenární judikaturu citovaly převážně za účelem stanovení právní normy (celkově šlo o 74 % citací).⁸⁵⁴ Z ostatních účelů citací se již méně často objevily citace za účelem potvrzení provedeného právního argumentu (10 %), citace za účelem stanovení obecných zásad právní metodologie (6 %) a citace za účelem interpretace významu citovaného rozhodnutí (4 %).⁸⁵⁵

Zhruba polovina citací plenární judikatury odkazovala na jádro případu řešeného plénum. V případě judikatury vzniklé v řízení o kontrole norem to znamenalo citaci případu, ve kterém určitá právní norma prošla nebo neprošla testem ústavnosti. Pokud prošla, senáty dále odkazovaly na to, jaká byla plénum formulovaná ústavně-konformní interpretace napadeného aktu. Takto např. senát v jednom z náleží řešil stížnost napadající rozsudek založený na fikci uznání. V části rozhodnutí nadepsané „Obecné principy“ senát uvedl, že plénum již vyslovilo ústavní konformitu tohoto institutu, avšak zároveň zdůraznilo, že je nutné postupovat obezřetně a zajistit, aby hlavním důvodem prohry žalovaného byla skutečně jeho pasivita, nikoliv jeho nezkušenost či neschopnost zajistit si právní pomoc. Následně senát tuto maximu aplikoval na projednávaný případ a zjistil, že za stěžovatelovu pasivitu mohlo soudem vyvolané očekávání, že se ve věci bude jednat, a proto došlo k zásahu do stěžovatelových práv.⁸⁵⁶ V případě stanovisek citování jádra případu zase znamená jejich použití jako autority odchylovající se od předchozího právního názoru soudu, a naopak posvěčující názor jiný. Takto např. senát vysvětlil, že po stěžovateli nepožadoval jinak povinné zastoupení advokátem, neboť stanovisko pléna po letech změnilo výklad zastávaný soudem s tím, že již není nutné, aby v řízení o ústavní stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátem, pokud je sám advokátem.⁸⁵⁷

V polovině případů se ovšem citace plenárních rozhodnutí jádra plenární věci netýkala. Senáty citovaly rozhodnutí pléna k podložení i velice obecných východních principů, které pro určitou oblast práva plénum většinou v úvodu svých úvah vyslovilo. Extrémním případem takto obecného principu je citace plenárního judikátu k podepření principu, že: „soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby

⁸⁵⁴ K popisu sledovaných účelů citací judikatury srov. podkapitulu 2.4, s. 28–30.

⁸⁵⁵ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16, citující nález pléna podporující nutnost teleologického výkladu; nález ÚS ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16 (N 24/84 SbNU 293) citovaný pro stanovení přednosti ústavně konformního výkladu před zrušením právního předpisu.

⁸⁵⁶ Nález ÚS ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 2693/16 (N 27/84 SbNU 331).

⁸⁵⁷ Nález ÚS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15 (N 36/84 SbNU 413), bod 2.

interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality⁸⁵⁸. Podobně plenární judikatura sloužila k podepření principu sebeomezení soudu,⁸⁵⁹ povinnosti soudů odůvodňovat své právní závěry⁸⁶⁰ nebo nutnosti aplikovat právo „spravedlivě“.⁸⁶¹ V těchto případech se jedná o obecné odkazy, které mohl soud vyslovit téměř v kterémkoliv rozhodnutí a které díky své obecnosti ani nemají velký vliv na výsledek senátního rozhodnutí. Obecnost však pomáhá překlenout rozdílné kontexty citovaných plenárních věcí a věcí senátních. Například senát posuzující dodržení práva na obhajobu tak může odkazovat na nález pléna týkající se posuzování práva obcí regulovat na svém území hazard.⁸⁶²

Účel citací plenární judikatury by mohl vysvětlit, proč senáty plenární judikaturu moc nevyužívají. Plenární rozhodování se totiž ve velké části s rozhodováním malých senátů míjí. V řízení o kontrole norem je sporné, zda je protiústavní právní předpis. V řízení o individuální ústavní stížnosti toto sporné není, naopak je tam sporné to, zda aplikace právního předpisu byla protiústavní. V prvním případě jde o abstraktní posouzení, v druhém zase o příběh. Tyto dvě agendy se protínají pouze ve dvou výše uvedených případech – buď se jedná o využití specifických výstupů pléna o podmínkách konformity určité právní úpravy, anebo o využití značně obecných právních principů použitelných v obou typech řízení. Plénum tak téměř neprodukuje příklady ukazující senátům dotvoření pravidel na konkrétních skutkových okolnostech a jejich následnou aplikaci.

5.7.4 Postoj k plenární judikatuře

Senáty citovaly plenární judikaturu kromě dvou případů vždy pozitivně, tj. následovaly ji nebo ji dále rozvíjely.⁸⁶³ První případ negativní citace se týkal situace, kdy senát jím řešenou právní otázku odlišil od právní otázky předložené plénu za účelem vydání stanoviska, čímž zdůvodnil, proč ve věci rozhodl, aniž by čekal na vydání předmětného stanoviska.⁸⁶⁴ Druhá situace se týkala aktivní procesní legitimity orgánů veřejné moci k podání ústavní stížnosti. Ohledně této otázky plénum vydalo v roce 2009 stanovisko, dle něhož „[s]právní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu“.⁸⁶⁵ Senát nejprve závěry tohoto plenárního judikátu

⁸⁵⁸ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16, bod 18.

⁸⁵⁹ Nález ÚS ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 3122/16, bod 50.

⁸⁶⁰ Nález ÚS ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 27/16.

⁸⁶¹ Nález ÚS ze dne 19. 1. 2017, sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181), citující nález ÚS ze dne 16. 10. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.).

⁸⁶² Nález ÚS ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2847/14 (N 3/84 SbNU 51), bod 26. Spojujícím elementem mezi oběma rozhodnutími je test proporcionality formulovaný v plenárním nálezu, na který senátní nález odkázal.

⁸⁶³ K popisu pojmů pozitivního a negativního použití judikatury srov. podkapitolu 2.4, s. 28–30.

⁸⁶⁴ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. I. ÚS 56/15.

⁸⁶⁵ Stanovisko pléna ÚS ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372).

zrekapituloval, následně ovšem uvedl, že se „neuplatní bezvýhradně“. V postavení správního orgánu totiž může být i fyzická nebo právnická osoba jako povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutí, kterým soud shledal, že taková právnická osoba je povinným subjektem, se dle senátu totiž dotýká základních práv a svobod těchto osob, a proto je třeba její aktivní legitimaci připustit.⁸⁶⁶

Veskrze pozitivní odkazy na judikaturu pléna může vysvětlit více faktorů. Vyšší autorita pléna je jedním z nich. I přes nesouhlas se soudci v některých případech plenární judikatuře ve svém rozhodování podřizují. Příkladem je senátní aplikace výše zmiňovaného stanovisko pléna, které po letech opačného výkladu stanovilo, že povinnost zastoupení v řízení před Ústavním soudem nedopadá na samotného advokáta. Proti stanovisku pléna uplatnil odlišné stanovisko, mimo jiné, i soudce Sládeček, který se klonil k setrvání na dosavadním postupu požadujícím zastoupení i u advokátů.⁸⁶⁷ Přesto jeho senát v jím zpravodajovaných věcech následně stanovisko pléna bez dalšího následuje a zastoupení po stěžovateli – advokátech – nepožaduje.⁸⁶⁸

Určitý respekt soudců k předchozí plenární judikatuře lze rozpoznat i z vývoje některých názorů členů soudu v kauzách, které plénum postavily opakovaně před totožnou právní otázkou. Takto např. soudce Výborný nesouhlasil s nálezem zrušujícím právní předpis, kterým zákonodárce chtěl snížit platy soudců obecných soudů.⁸⁶⁹ V další kauze zabývající se stejnou otázkou, jen v jiném období, však již hlasoval s většinou pro zrušení právního předpisu. K tomuto svému postoji uvedl: „Byť jsem s [předchozím plenárním] nálezem nesouhlasil, považuji respekt k němu za hodnotu, která nemůže být popírána.“⁸⁷⁰ Podobné podřízení plenárním závěrům, byť třeba s jistou výhradou, lze nalézt i u jiných soudců.⁸⁷¹

⁸⁶⁶ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 42. Při pohledu do historie ovšem lze nalézt senátní rozhodnutí odlišující – či až erodující – názory pléna. Viz např. popis vývoje právního názoru soudu ohledně ověřování neplatnosti daňového rozhodnutí, popsáné v LANGÁŠEK, T. Ověřování neplatnosti daňového rozhodnutí ve světle judikatury Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 10; nebo vývoj judikatury po stanovisku pléna ÚS ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) k žalobám nepřipustně obcházejícím restituční zákonodárství, popsáný ve VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 363.

⁸⁶⁷ Stanovisko pléna ÚS ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.).

⁸⁶⁸ Srov. např. nález ÚS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15 (N 36/84 SbNU 413), bod 2.

⁸⁶⁹ Nález ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.).

⁸⁷⁰ Nález ÚS ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.).

⁸⁷¹ Viz např. nález ÚS ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61), odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, bod 2: „Jsem si samozřejmě vědoma toho, že aktivní legitimace státu k podávání ústavních stížností v situaci, kdy stát vystupuje v soukromoprávních vztazích, je Ústavním soudem standardně uznávána. Ostatně můj pokus ve velmi podobné věci [usnesení ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 195/14 (v SbNU nepublikováno, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>] změnit judikaturu formou stanoviska pléna Ústavního soudu k této otázce neuspěl a v senátním rozhodování postupují podle většinového názoru, byť s ním nesouhlasím.“ Viz také nález ÚS ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597), bod 30, kde soudce Miloslav Výborný uvádí: „V plenárním stanovisku – k němuž sice soudce zpravodaj v této věci zaujal odlišné stanovisko,

Dalším možným vysvětlením převážně pozitivního citování plenární judikatury je specifická, či naopak značná obecnost normativních závěrů, které si senáty ve většině případů z plenární judikatury berou. Jak ilustrovala předchozí část o účelu citací, senáty plenární judikaturu citují buď za účelem konkrétního závěru ohledně ústavní konformity právní normy, nebo naopak za účelem stanovení základního rámce úvah (např. zásady zdrženlivosti či nutnosti rozhodovat racionálně). V takovém případě se buď jedná o úzce vymezené závěry, anebo naopak o obecné faktory, se kterými se senát může ztotožnit, ať již ve výsledku o věci uváží jakkoliv. Ani v jednom z případů závěry pléna senáty příliš neomezují, a proto nevystává potřeba se vůči nim vymezovat.

Dalším faktorem může být úmyslné či neúmyslné zamlčování nehodící se plenární judikatury. Takto např. plénum vyslovalo stanovisko, že: „rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle (...) zákona o správě daní a poplatků má procesní povahu, a tudíž nepodléhá soudnímu přezkumu“.⁸⁷² Hned další rok ovšem senátní nálezy – aniž by plenární stanovisko zmínil – přezkum takového rozhodnutí připustil, resp. nařídil. Podle tohoto senátního nálezu předmětné daňové rozhodnutí „zasahuje do oblasti hmotněprávní tím, že konečným způsobem konstatuje neoprávněnost tvrzeného nároku. Není to pouhé procesní rozhodnutí. Proto neexistuje zákonný důvod, který by bránil podat žalobu proti takovému rozhodnutí s použitím mechanismů správního soudnictví. Opačný postup by byl v rozporu s konstrukcí mimořádných opravných prostředků dle zákona o správě daní a poplatků a ve svých důsledcích znamenal denegatio iustitiae v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny“.⁸⁷³

Samozřejmě není možné precizně vystihnout, jak často se podobné nerespektování plenární judikatury děje. V tomto ohledu ovšem doktrína obecně k práci Ústavního soudu s judikaturou uvádí, že: „[a]čkoliv konzistence judikatury ÚS není vzorná, cituje většinou ÚS svou vlastní judikaturu poměrně pečlivě. Případy, v nichž by ÚS předchozí judikaturu ‚zamlčel‘ nejsou přehnaně časté“.⁸⁷⁴ Platí-li toto pro práci s judikaturou soudu obecně, lze předpokládat, že to tím spíše platí pro judikaturu pléna.

Samotné plénum vlastní závěry v praxi nepovažuje za nezpochybnitelné. Například již zmíněným stanoviskem změnilo výklad vyslovený v jednom z předchozích stanovisek ohledně povinného zastoupení stěžovatele – advokáta jiným

avšak pro futuro je názorem pléna Ústavního soudu vázán – se Ústavní soud vyjádřil k rozhodovací praxi Nejvyššího soudu a přijal jeho ustálenou judikaturu stojící na názoru (...).“

⁸⁷² Stanovisko pléna ÚS ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000 (ST 12/21 SbNU 484). Šlo o rozhodnutí podle § 55b zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

⁸⁷³ Nález ÚS ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. II. ÚS 660/2000 (N 171/24 SbNU 275). Nález přitom citoval dva předchozí nálezy soudu, od kterých se stanovisko výslovně odchýlilo. Na základě uvedeného je možné se domnívat, že šlo ze strany druhého senátu o přehlédnutí stanoviska (ač se soudce zpravodaj senátní věci na přijetí stanoviska podílel).

⁸⁷⁴ VYHNÁNEK, L. *Judikatura v ústavním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 347 (vnitřní citace vynechána).

advokátem. Podobně plénum opustilo svoji předchozí judikaturu ohledně snížení platu soudců,⁸⁷⁵ nebo podle některých názorů⁸⁷⁶ modifikovalo své vlastní, původně přísněji formulované závěry ohledně ústavní konformity legislativních přílepků.⁸⁷⁷

5.8 Hodnocení

Role pléna na Ústavním soudu je jiná na papíře a jiná v praxi. Doktrinárně se plénum prezentuje jako silný orgán s rozhodujícím vlivem na rozhodování soudu. Plénum do velké míry samo předurčuje vnitřní organizaci soudu, má možnost si vyhradit kteroukoliv agendu a naopak delegovat zbytek na menší rozhodovací jednotky soudu; senáty jako by rozhodovaly pouze z milosti pléna ve věcech, které jim plénum přenechá. Toto nastavení navíc plénum může flexibilně měnit, a to změnou pravidel rozdělení agendy, nebo atrakcí konkrétní věci *ad hoc*. Typově tak nastavení pléna je otevřené tomu, aby plénum rozhodovalo kteroukoliv „důležitou“ věc, ať již danou typem řízení (kontrola norem) nebo *ad hoc* (atrakce individuální stížnosti). Plénum by mohlo judikovat dosud nejudikovanou otázku, vyjasnit rozpornou judikaturu nebo posoudit konkrétní sporný či citlivý případ. Podobně dominantně působí povaha závaznosti plenární judikatury – judikatura pléna je nadaná vyšší závazností, z čehož někteří dokonce dovozují, že ji, oproti senátní judikatuře, sám soud nemůže z důvodu její nesprávnosti ani změnit.

Takto doktrinárně silně nastavená pozice pléna dává v určitém ohledu velký smysl. Rozhodování v oblasti ústavního práva je specifické.⁸⁷⁸ Ústavní právo je více než ostatní odvětví práva spjaté s politikou.⁸⁷⁹ V Ústavě i Listině nad konkrétními pravidly převažují obecné principy.⁸⁸⁰ Díky těmto rysům vystupují v činnosti Ústavního soudu do popředí osobnosti jednotlivých soudců. Soud přitom není hodnotově

⁸⁷⁵ Nález ÚS ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.), ve kterém soud výslovně vyšel z odlišných stanovisek k předchozím nálezům týkajícím se problematiky soudcovských platů (viz hlavně bod 26 nálezu).

⁸⁷⁶ Nález ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové: „Ani se nestačil sejít rok s rokem a plénum Ústavního soudu rozhodlo o změně východisek, resp. referenčních kritérií pro posouzení řádnosti návrhů zákonů, popřípadě pozměňovacích návrhů sledujících zajištění předvídatelnosti, transparency a samotné seznatelnosti práva tak, jak byly vymezeny v části III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.“ (bod 15).

⁸⁷⁷ Nález ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.). Srov. také nálezy ÚS ze dne 15. 9. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.), odchylný se od nálezu ÚS ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 (N 105/19 SbNU 23; 321/2000 Sb.); nebo nálezy ÚS ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.) odchylný se od nálezu ÚS ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.).

⁸⁷⁸ Hezké shrnutí specifik ústavního práva podává úvod článku KYSELA, J., KÜHN, Z. Kreační ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 1, s. 1–2.

⁸⁷⁹ Viz ŠIMÍČEK, V. Ústavní soud a politika. *Revue Proglas*. 2001, roč. 12, č. 7, s. 19; KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.

⁸⁸⁰ Viz HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 55, popisující odlišnosti interpretace práva ústavního a jednoduchého.

ani právněmetodologicky homogenní institucí.⁸⁸¹ Již jeho kreace navázaná na politický proces zaručuje, že se na něm budou objevovat soudci s rozdílným náhledem na otázky ústavního práva.⁸⁸² Za takových okolností více než u jiných soudů hrozí, že by důležitou kauzu rozhodl senát tří soudců jinak, než kdyby všech patnáct soudců rozhodovalo dohromady. V takové situaci je jen logické, že plénum jakožto nej-reprezentativnější rozhodovací orgán soudu⁸⁸³ skládající se ze všech soudců soudu má na soudu mít zvláštní postavení.

Praxe ale poskytuje jiný obrázek. Agenda vyhrazená plénu přímo zákonem, představující nejčastější důvod jeho aktivace, se s agendou senátů do značné míry míjí. „Plénum je dílnou na rozhodování ve věcech kontroly norem, senát zase dílnou na rozhodování individuálních stížností,“ odpověděl mi soudce soudu na otázku ohledně vzájemného vztahu pléna a senátů.⁸⁸⁴ Obě dílny sledují jiný účel a podle toho i zaměstnávají jiné techniky práce. Díky tomu vliv pléna na senátní rozhodování o ústavních stížnostech je omezený.

Podobně je to v atrahované agendě. Možnost atrakce je plénem využívána zřídka. Je-li už využívána, plénum si vybírá případy, ve kterých konkrétní rozhodnutí může být sice politicky citlivé, nelze ale u nich očekávat velký vliv na budoucí (senátní) rozhodování soudu. Rozhodnutí vydaná plénem v atrahovaných věcech jsou navíc psána jako běžná rozhodnutí nesoustředící se nijak zvlášť na shrnutí dosavadní judikatury či stanovení nových principů do budoucna. Jedná se tak spíše o klasické senátní rozhodnutí, o kterém pouze z důvodu citlivosti kauzy hlasuje patnáct namísto tří soudců. Podobně je to i s následným používáním těchto rozhodnutí v senátním rozhodování. Rozhodnutí nepožívají žádného zvláštního statusu, nejsou v argumentaci preferována, přidaná hodnota spočívající v tom, že rozhodnutí vydalo plénum, není pro soudce žádná nebo je pouze symbolická.

Rovněž i stanovisek je málo. Navíc jsou psána předkládajícím senátem za účelem posvětit judikatorní odklon, často bez rozebrání širších souvislostí či stanovení základních principů usměrňujících budoucí senátní rozhodování. Následně se stanovisky pracují senáty odpovídajícím způsobem. Zmiňují je hlavně v souvislosti s tím, že stanovisko změnilo judikaturu či odstranilo rozpor. Nehledají v nich ale základní pozici celého soudu či výchozí principy, na kterých by stavěly svá rozhodnutí.

Ve výsledku realita pléna odporuje jeho normativnímu nastavení. Plénum je sice konstruované jako nejdůležitější a nejsilnější orgán soudu, samotné rozhodování a judikatorní vývoj se však kromě samostatně stojící agendy přezkumu norem

⁸⁸¹ Takto i KÜHN, Z. Ústavní soud České republiky: Proměny instituce v průběhu dvou desetiletí. In GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s tím, že mezi soudci prvního Ústavního soudu relativní homogenita byla, mezi soudci druhého Ústavního soudu už ale ne.

⁸⁸² K podrobnému přehledu konkrétního politického uspořádání a (ne)vybrání jednotlivých kandidátů na pozici ústavních soudců viz ONDŘEJKOVÁ, J. Výběr soudců Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 11.

⁸⁸³ Takto plénum označuje WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 11.

⁸⁸⁴ Rozhovor se soudcem třetího Ústavního soudu. Brno, říjen 2018.

odehrává na úrovni čtyř tříčlenných senátů. Plénum tento vývoj nekontroluje. V důsledku je rozhodování soudu decentralizované.⁸⁸⁵ A jelikož jednotliví soudci nahlíží na hodnotové otázky ústavního práva rozdílně, co soud řekne, záleží na tom, kdo případ rozhoduje.

Tímto se dostávám k tomu, čím jsem kapitolu začal. Mnozí vidí právě ve vnitřní organizaci soudu příčinu a zároveň i nástroj řešení problémů soudu – vysokého počtu věcí a nejednotného rozhodování. Některé návrhy změn vycházejí ze současné právní úpravy, jiné navrhuji její změnu. Například podle pražské učebnice ústavního práva „problém ani tak nespočívá v nedostacích úpravy jako spíše v neuspokojivé úrovni (řešení) vnitřní komunikace mezi relativně vysokým počtem orgánů Ústavního soudu (...)“.⁸⁸⁶ L. Vyhnánek zase pozitivně hodnotí tendenci pléna atrahovat si stále více původně senátní agendy: „Tento trend považujeme z hlediska tvorby a použitelnosti judikatury za pozitivní. Rozhodování v plénu je sice časově i administrativně náročnější, avšak minimalizuje možnost vzniku rozporů v judikatuře.“⁸⁸⁷

Jiné návrhy jsou ovšem explicitně formulovány jako návrhy vyžadující změnu zákona o ÚS. Například v návrhu profesor Sládeček uvádí: „Za zásadní považuji (...) řešení otázky sjednocení judikatury Ústavního soudu. Problém shledávám v příliš velkém množství orgánů Ústavního soudu, které samostatně rozhodují a problematicky komunikují (...)“ a navrhuje reorganizaci orgánů rozhodujících za ÚS v tom smyslu, že to, co nyní rozhodují soudci zpravodajové, by rozhodoval senát, a to, co nyní rozhoduje senát (zjevnou neopodstatněnost a meritorní rozhodování) by rozhodovaly nově zřízené dva rozšířené senáty (složené z členů dvou senátů).⁸⁸⁸ P. Holländer zase navrhuje možnost *ex post* atrakce plénem, jestliže nálezní změnu judikatury soudu. Tím by se vyřešil jednak problém (otevřeně) neexistující selekce, jednak proces harmonizace.⁸⁸⁹ P. Rychetský považuje za chybu zákona o ÚS, že vůbec dva soudci soudu mohou přijmout nálezní vyslovující závazný právní názor. Navrhuje proto změnu zákona o ÚS, kterou by bylo „přijímání nálezů nadaných z Ústavy takovou právní silou být svěřeno výlučně plénu Ústavního soudu“.⁸⁹⁰ Z. Kühn zase v zájmu zachování konzistence judikatury volá po posílení „pojetí Ústavního soudu

⁸⁸⁵ Jistým krokem k nápravě této decentralizace a individualizace rozhodování by mohlo být zavedení pravidelné rotace v obsazení senátů (srov. výše, s. 138), kterou by se mohli soudci vzájemně ovlivnit, a vytvořit tím vědomí určitého „středu“, dle kterého by rozhodovali. Jak ale výše popsáno, tato rotace nebyla provedena důsledně. Navíc zatím zůstává nedoprovázena dalšími změnami.

⁸⁸⁶ PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 630.

⁸⁸⁷ VYHNÁNEK, L. *Judikatura v ústavním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 342.

⁸⁸⁸ SLÁDEČEK, V. *Dosavadní novelizace zákona o Ústavním soudu a jejich vliv na koncepci zákona*. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 44–45.

⁸⁸⁹ HOLLÄNDER, P. *K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí)*. In tamtéž, zejména s. 52–53.

⁸⁹⁰ RYCHETSKÝ, P. *Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení*. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 18.

jako jednotného orgánu, a nikoliv jako sboru čtyř sólisticky vystupujících senátů⁸⁹¹. Navrhuje, aby plénum rozhodovalo všechny závažné věci, a to včetně rozhodnutí o ústavních stížnostech, „které jsou podstatné, dosavadní judikaturou neregulované, a tedy nějakým způsobem novátorské“.⁸⁹¹

Společně všem těmto názorům je, že volají po větší centralizaci rozhodování soudu, zajištěné silnějším vlivem orgánů soudu s vyšším počtem soudců. Společné jim je ale rovněž i to, že zatím zůstávají zákonodárcem i Ústavním soudem nevyšlyšeny. Aniž by se kdokoliv zajímal, co se děje vedle, oddělené soudní dílny zatím jedou dál.

⁸⁹¹ KÜHN, Z. Konzistence judikatury jako problém právní kultury. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 123. O tom, zda jde o takové věci, by dle něj měl rozhodovat senát.

6 ROZDÍLY MEZI VELKÝMI SENÁTY ČESKÝCH VRCHOLNÝCH SOUDŮ

Tato kapitola odlišnosti a podobnosti tří zkoumaných velkých senátů shrnuje. Na rozdíl od předchozích tří případových studií, představujících vertikální sondu do fungování jednotlivých velkých senátů, tato kapitola přináší horizontální srovnání sledovaných aspektů velkých senátů na třech zkoumaných soudech. Kapitola postupně srovnává složení (podkapitola 6.1), kompetenci (6.2), vznik a podobu rozhodnutí (6.3) a účinky judikatury (6.4) všech tří velkých senátů. Přídavkem je pak podkapitola 6.5, která se zabývá vlivem lidského faktoru na fungování velkých senátů, tématu, které se linulo všemi třemi případovými studii. Závěrečná šestá podkapitola kapitolu shrnuje.

6.1 Složení

Složení všech tří velkých senátů skrývá v pozadí množství principů a voleb. Netýká se to pouze konkrétního mechanismu skládání velkých senátů, ale i toho, jak jsou velké senáty početné. Tato část principy v pozadí pojmenovává, vysvětluje, jaký je mezi nimi vztah, a ukazuje, jak jednotlivé soudy naplňují jednotlivé principy v odlišné míře. Nejdříve se věnuje otázce velikosti velkých senátů, následně otázce jejich konkrétního skládání.

Jeden z mála parametrů, který ohledně podoby všech tří těles zákon stanoví, je počet jejich členů. Plénum Ústavního soudu se skládá ze všech patnácti soudců soudu. Oproti tomu ve velkém senátu a v rozšířeném senátu sedí – a z kapacitních důvodů sedět musí – pouze část soudců soudu. Počet soudců zasedajících ve velkém senátu Nejvyššího soudu zákon stanoví flexibilně podle počtu soudců daného kolegia – vždy jde nejméně o jejich jednu třetinu. V současné době tak v případě občanskoprávního a obchodního kolegia jde o sedmnáctičlenné soudní těleso. Oproti tomu na Nejvyšším správním soudu má rozšířený senát stanovený počet členů pevně na sedm (výjimečně devět) soudců.

Jedním z hlavních principů určujících horní limit počtu soudců ve všech třech velkých senátech je praktičnost deliberace. Soudci všech tří zkoumaných těles zmiňovali, že dynamika ve velkém senátu je zcela jiná než dynamika v tříčlenných senátech. S rostoucím počtem soudců v rozhodujícím tělese se projednávání případů a hledání shody na výsledku i argumentaci stává čím dál tím obtížnější. Ve větší skupině se vytrácí individuální odpovědnost a soudci přestávají argumentovat

a vzájemně se přesvědčovat.⁸⁹² V extrémním případě se souzení začne podobat činnosti parlamentu, při které většina členů sboru svůj názor vyjadřuje pouze hlasováním. Dynamika nadměrně početného tělesa tak ztrácí soudní charakter, tedy rozhodování po podrobné deliberaci, při které mohou všichni soudci vyjádřit a argumentačně podpořit svůj názor. Jako ideální, zohlední-li se pouze princip praktičnosti, soudci zmiňovali těleso o sedmi až jedenácti členech. Pouze soudci Nejvyššího správního soudu hodnotili velikost jejich rozšířeného senátu kladně; naopak soudci Ústavního soudu i velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu zmiňovali obtíže a oběti v důsledku značného počtu soudců v těchto tělesech. Sedmnáctičlenný velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia se v tomto ohledu zdá být na samotné horní hranici toho, co praktičnost souzení dovoluje.

Princip praktičnosti ovšem není v pozadí velikosti velkých senátů jediný. Úprava velikosti velkých senátů na jednotlivých soudech se snaží naplňovat další principy, které mohou naopak vyžadovat těleso s vyšším počtem soudců, než by velel samotný princip praktičnosti. Plénum Ústavního soudu je takto založené na principu rovnosti soudců, který pro jeho úplné naplnění vyžaduje, aby všechny plenární kauzy rozhodovali všichni soudci soudu, tedy aby měli rovnou příležitost výstup soudu ovlivnit. V důsledku tak v plénu zasedají všichni soudci soudu, i kdyby třeba deliberace mohla být efektivnější v devíti či jedenácti lidech. Velké senáty Nejvyššího soudu jsou zase nastavené tak, aby jejich velikost odpovídala třetině soudců příslušného kolegia. To v důsledku opět může generovat početnější těleso, než by čistě princip praktičnosti vyžadoval. Hodnota za navázáním velikosti velkého senátu na velikost kolegia je ovšem v tom, že judikaturu celého soudu ve velkém senátu neurčuje pár soudců soudu, ale jeho stále konstantně určená část. To se může pozitivně odrazit na sjednocovací funkci velkého senátu, neboť u názoru velkého senátu je vyšší pravděpodobnost, že bude odpovídat názoru i ostatních soudců soudu, kteří ho tak budou následně spíše akceptovat. Oproti dvěma dosud zmíněným tělesům rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s pevně stanoveným počtem soudců na sedm princip praktičnosti s žádným jiným principem nevyvažuje. Pevné stanovení počtu členů rozšířeného senátu ovšem v důsledku činí proměnlivé to, jaká část soudu v rozšířeném senátu zasedá. Zatímco na začátku své existence měl soud kolem 20 soudců, a rozšířený senát tak představoval zhruba třetinu soudu, nyní, kdy má soud přes 30 soudců, rozšířený senát představuje méně než čtvrtinu všech soudců. Rozšířený senát se tak na rozdíl od velkého senátu Nejvyššího soudu s rostoucím počtem soudců stává ve vztahu k celému soudu méně reprezentativním tělesem. V extrémním případě mohou nyní čtyři soudci rozšířeného senátu svým názorem zavázat zbytek asi 30 soudců soudu. Dalším principem opodstatňujícím více soudců ve velkém senátu může být i úvaha zkracovaná do sousloví „více hlav více ví“. Rozhodování ve sboru lze vnímat jako způsob poskytující větší záruky správnosti díky možnosti kombinace vícero nazírání na věc, výměny názorů, nutnosti

⁸⁹² Srov. HESSICK, A., JORDAN, S. Setting the Size of the Supreme Court. *Arizona State Law Journal*. 2009, roč. 41, s. 679–686.

odchylný názor před ostatními řádně odůvodnit, vzájemné kontroly, předcházení ukvapenosti, anebo možnosti, že to, co někteří soudci přehlédli, zpozoruje soudce jiný.⁸⁹³ I toto ovšem samozřejmě platí pouze do určité míry. Po překonání určitého počtu soudců se totiž vytrácí individuální odpovědnost i motivace na tyto činnosti vynakládat energii.

Konkrétní mechanismus výběru členů velkého senátu je oproti otázce velikosti potřeba řešit pouze na dvou nejvyšších soudech. Oba nejvyšší soudy přitom mají způsob složení velkého senátu nastavený rozdílně. Principy v pozadí lze rozdělit do dvou kategorií – normativně předepsané a fakticky následované.

Normativní požadavky na složení velkého senátu jsou přítomny pouze u velkého senátu Nejvyššího soudu. Zákon či interní předpisy soudu požadují, aby ve velkém senátu Nejvyššího soudu seděli předseda kolegia a zástupci jednotlivých soudních oddělení. Za těmito požadavky lze identifikovat tři různé principy. Prvním je princip vůdcovství (*leadership*), který je v pozadí požadavku *ex officio* zahrnutí předsedy kolegia do velkého senátu. Předseda kolegia organizuje a řídí kolegium,⁸⁹⁴ může navrhnout soudu nebo příslušnému kolegiu přijetí stanoviska,⁸⁹⁵ navrhuje předsedovi soudu členy velkého senátu, připravuje návrh rozvrhu práce⁸⁹⁶ či rozhoduje v případě sporu mezi jednotlivými senáty kolegia o tom, kterému z nich přísluší vyřízení konkrétní věci.⁸⁹⁷ Záměr pravidla stanovujícího jejich automatickou účast ve velkém senátu je, aby takto vlivné osoby vnitřního života soudu byly součástí tělesa rozhodující případy, které se mohou potenciálně týkat všech soudních oddělení kolegia. Zahrnutí předsedy kolegia do velkého senátu mu jednak umožní přístup k tomuto důležitému rozhodování a jednak jeho přítomnost ve velkém senátu může i zvýšit legitimitu rozhodování velkého senátu uvnitř soudu.

Pravidlo vyžadující, aby každé soudní oddělení bylo ve velkém senátu zastoupené jedním členem, má v pozadí další dva související principy. Prvním je zastoupení všech soudních agend ve velkém senátu. Ve velkém senátu je tak vždy alespoň jeden soudce, který se svojí činností soustředí na projednávanou problematiku. Související druhý princip v pozadí je koordinace malých senátů. Pro soudy rozhodující v mnoha senátech je jedním z nejdůležitějších úkolů rozšířit informace o rozhodnutí jedné formace do formací ostatních. Tohoto cíle lze dosáhnout právě tak, že každá z menších formací bude mít ve velkém senátu svého zástupce. Tito zástupci fungují jako obousměrné informační spojky – mohou informovat velký senát o názorech, náladách či pozadí úvah za některými rozhodnutími jejich malých senátů, zároveň ale mohou informovat i o stejných skutečnostech týkajících se velkého senátu

⁸⁹³ Takto výhody kolektivního rozhodování vyjmenovává již prvorepubliková doktrína. Viz HORA, V. *Československé civilní právo procesní. Díl I. Nauka o organizaci a příslušnosti soudů se stálým zřetелеm ke Slovensku a Podkarpatské Rusi*. 4. vydání. Praha: Všehrad, 1934, s. 67. Obdobně i rozsudek RS NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, body 35–41.

⁸⁹⁴ Ustanovení § 15 odst. 2 zák. o soudech a soudcích.

⁸⁹⁵ Ustanovení § 21 odst. 1 zák. o soudech a soudcích

⁸⁹⁶ Článek 2 odst. 2 Jednacího řádu NS.

⁸⁹⁷ Článek 7 odst. 1 Jednacího řádu NS.

v jejich malých senátech. V tomto ohledu je velký senát díky svému složení koordinační platformou malých senátů.

Fakticky následované principy výběru konkrétních osob zasedajících ve velkém senátu jsou na obou nejvyšších soudech také odlišné. Na Nejvyšším soudu jsou ve velkém senátu řídicí předsedové soudních oddělení, což bývají služebně nejstarší a nejzkušenější soudci. Těchto soudců je ve velkém senátu naprostá většina. Jiní soudci jsou ve velkém senátu buď tehdy, pokud se řídicí předseda své pozice sám vzdá, anebo pokud jsou jako vůdčí osobnosti soudu s velkým vlivem na jeho rozhodování vybráni předsedou soudu na návrh předsedy kolegia na jednu ze čtyř pozic „druhých“ soudců z vybraných soudních oddělení. Oproti tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu je složen převážně na základě expertního principu, tedy představy předsedy soudu o erudici, přehledu a argumentačních schopnostech jednotlivých soudců. Jak velký senát, tak rozšířený senát přitom personálním obsazením sledují další princip – princip stability. Oba velké senáty procházejí minimální obměnou, danou především přirozenou obměnou soudu, výjimečně i dobrovolnou rezignací některého soudce na místo ve velkém senátu.

Na první pohled nenápadná pravomoc předsedů obou nejvyšších soudů ovlivňovat složení velkých senátů v sobě obsahuje problematickou možnost podstatně určovat směřování rozhodovací činnosti celého soudu.⁸⁹⁸ Uvedený problém je trochu zmírněn na Nejvyšším soudu tím, že předseda soudu členy velkého senátu jmenuje na návrh předsedy kolegia, a také tím, že za členy velkého senátu musí vybrat jednoho člena z každého soudního oddělení. Ohledně výběru konkrétních osob tak nemá zcela volné ruce. Oproti tomu předsedu Nejvyššího správního soudu neomezuje v sestavování rozšířeného senátu v podstatě žádné pravidlo – princip zastoupení všech senátů v rozšířeném senátu se díky vyššímu počtu senátů, než je v rozšířeném senátu míst, postupně opustil. Jedinou předepsanou náležitostí způsobu sestavení rozšířeného senátu tak zůstala konzultační povinnost předsedy se soudcovskou radou při tvorbě rozvrhu práce. Předseda soudu tak může formovat podobu rozšířeného senátu podle jím vybraného klíče.

Tato faktická moc v rukou předsedů obou nejvyšších soudů se překvapivě nedočkala doktrinární kritiky. Mezi některými soudci kritiku sice zaslechnout lze, ta se ale netýká systému, nýbrž konkrétního obsazení, a navíc nikdy nepřekročila mez nespokojeného brblání. Jedinou výjimkou prolamující toto mlčení je krátká zmínka v závěru článku Davida Kosaře věnujícího se dopadu rozvrhu práce na fungování českých soudů. Podle něj „je v demokratickém právním státě zcela nepřijatelné, aby si předsedové obou vrcholných soudů mohli skládat velké senáty, respektive rozšířené senáty, „k obrazu svému““.⁸⁹⁹ Člověk nemusí být brilantním statistikem

⁸⁹⁸ Viz BLISA, A., KOSAŘ, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7, s. 2048, 2058 nazývající tuto možnost předsedů soudů jako „*jurisprudential power*“. Při rozřazení předsedů soudů z různých jurisdikcí do tří kategorií přitom předsedové českých soudů spadají do kategorie nejsilnějších předsedů.

⁸⁹⁹ KOSAŘ, D. Rozvrh práce: klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců a nezbytný předpoklad nezávislosti řadových soudců. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 12, s. 1075.

ani zkušeným politologem, aby provedl úvahu, že ten, kdo určuje složení určitého tělesa, může podstatně ovlivnit výstupy tohoto tělesa.⁹⁰⁰ Tato potencialita, byť třeba v praxi dosud plně nerealizovaná, je podle mě systémově chybný prvek. V následující, a především pak v závěrečné kapitole se k tomuto problému vrátím a zkusím navrhnout, jak by velké senáty šlo skládat jinak.⁹⁰¹

Tuto část věnující se složení velkých senátů lze tedy shrnout tak, že v pozadí složení každého velkého senátu se nachází několik principů. Principy přitom jsou často ve vzájemné kolizi. Nastavení každého velkého senátu proto musí upřednostnit jeden z principů na úkor jiného. Některé principy přitom analyzované velké senáty sdílí (princip praktičnosti a stability jsou v určité míře přítomny na obou nejvyšších soudech), jiné jsou unikátní jen pro některý z velkých senátů. Například velký senát Nejvyššího soudu naplňuje principy zastoupení jednotlivých soudních oddělení, vůdcovství, koordinace a seniority. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zase jako jediný plně naplňuje expertní princip. Plénum Ústavního soudu zase jako jediné naplňuje princip rovnosti.

6.2 Kompetence

Tři zkoumaná tělesa se liší i ve způsobu vymezení své kompetence. Ve všech třech případech zákon opět stanoví obecný rámec, který následně soudy naplňují vlastní praxí. Prostor pro praxi přitom zákon poskytuje soudům v různé míře.

Největší prostor pro dotvoření kompetence velkého senátu má Ústavní soud. Zákon sice stanoví základní nastavení kompetence jednotlivých orgánů soudu (soudců zpravodajů, senátů a pléna), zároveň ovšem umožňuje plénu, aby do tohoto nastavení svým rozhodnutím samo zasahovalo. Ve výsledku je kompetence pléna stanovena značně komplexně. Některé případy plénum řeší typově na základě zákonné nebo plenární výhrady, jiné zase může atrahovat *ad hoc*. Plénum se tak teoreticky může zapojit do rozhodování v kterékoliv fázi judikatorního vývoje – může judikovat určitou právní otázku jako první, může řešit judikatorní rozpor, anebo může rozhodovat citlivý konkrétní případ, který nemá žádný judikatorní přesah.

V praxi ovšem plénum využívá zákonem svěřenou autonomii minimálně. Hlavní kritérium, na základě kterého plénum rozhoduje většinu případů, je ztotožněno nikoliv s důležitostí judikatorních závěrů, ale s typem řízení. V důsledku plénum rozhoduje hlavně v agendě kontroly norem, zatímco senáty rozhodují o individuálních ústavních stížnostech. Agenda pléna se s agendou senátů míjí.

U zbylých dvou velkých senátů zákon stanoví jejich kompetenci na první pohled konkrétněji a obdobně. Na rozdíl od pléna, velké senáty obou nejvyšších soudů

⁹⁰⁰ Empirickou práci tuto úvahu potvrzující ostatně učinili již jiní. Viz např. ALARIE, B., GREEN, A. *Commitment and Cooperation on High Courts. A Cross-Country Examination of Institutional Constraints on Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2017, kap. 4 *Who hears the particular appeal?*

⁹⁰¹ Srov. podkapitoly 7.1 a 8.2.1.

jsou závislé na tom, co mu malé senáty předloží. Velké senáty mohou být aktivovány pouze tehdy, pokud malé senáty chtějí zaujmout právní názor odchylovací se od předchozího právního názoru soudu. Tato kompetence je stanovena na rozdíl od kompetence pléna ostrým pravidlem – jestliže rozpor existuje, věc do velkého senátu jít musí; jestliže neexistuje, věc tam jít nemůže. Diskrece při aplikaci tohoto pravidla na první pohled chybí.

Obdobné úpravy kompetence obou velkých senátů si všiml i Nejvyšší soud. V plenárním stanovisku se přitom přihlásil k východisku, že obě právní úpravy by se měly na obou soudech vykládat obdobně.⁹⁰² To se však v praxi neděje. I přes relativně konkrétní právní úpravu tak oba soudy disponují při pojetí kompetence jejich velkého senátu určitým prostorem. V některých případech má odlišnost základ v nepatrných rozdílech v právní úpravě, v jiných jde ale čistě o odlišnou praxi. Následující pasáže popisují hlavní odlišnosti ohledně výběru případů do velkého a rozšířeného senátu. Místy přináší i porovnání s mechanismem stanovisek na Ústavním soudu, který, podobně jako kompetence ostatních dvou velkých senátů, vychází z podmínky existence judikatorního rozporu.

V prvé řadě se liší již samotná intenzita zkoumání existence podmínek pro postoupení věci velkému senátu a míra jejich dodržování. Na Nejvyšším soudu malé senáty i velký senát zřídka argumentují, proč ve věci (ne)existuje kompetence velkého senátu. Většinou pouze konstatují, že procesní právní otázka nemá zásadní právní význam, a proto malý senát věc do velkého senátu nepostupuje, anebo naopak, že malý senát shledal mezi rozhodnutími rozpor, a proto velký senát rozhoduje. V některých případech se přitom následně z argumentace velkého senátu ukáže, že podmínky příslušnosti velkého senátu vlastně ani nebyly naplněny. Přesto velký senát rozhodne.

Oproti tomu na Nejvyšším správním soudu každé předkládací rozhodnutí detailně identifikuje rozpor zakládající příslušnost rozšířeného senátu, což následně rozšířený senát znovu samostatně přezkoumává. Nezřídka se stává, že dojde k závěru o neexistenci své kompetence rozhodnout a věc předkládajícímu senátu bez meritorního projednání vrátí. Ústavní soud se v tomto ohledu nachází někde mezi oběma soudy: existence rozporu je sice v plénu diskutována, avšak zvláštní pasáž k otázce kompetence pléna lze nalézt pouze v některých stanoviscích.

U dodržování povinnosti aktivovat velký senát, jsou-li proto splněny podmínky, hraje roli i otázka existence specializace. Na Nejvyšším správním soudu specializace není. Všechny senáty rozhodují všechno. Na jednu stranu takové nastavení zvyšuje pravděpodobnost vytváření nevědomých judikatorních rozporů – jeden senát musí sledovat judikaturu devíti dalších senátů judikujících ke stejným právním

⁹⁰² Stanovisko pléna ze dne 14. 9. 2011, Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS: „Jednotnost judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud jde o rozhodování jeho rozšířeného senátu, je pak v ustanovení § 17 [s. ř. s.] řešena v podstatě stejným způsobem, jaký je obsažen v ustanovení § 20 zákona o soudech a soudcích v případě rozhodování velkého senátu kolegia Nejvyššího soudu. (...) Je tedy logické a nanejvýš žádoucí, aby dva nejvyšší soudy – právě s ohledem na totožnou právní úpravu – judikovaly a postupovaly v otázce oprávnění velkých senátů kolegií, resp. rozšířených senátů, stejně.“

otázkám. Na druhou stranu neexistence specializace nahrává vyššímu dodržování povinnosti aktivovat velký senát. Senáty si vzájemně kontrolují vlastní postupy. Jestliže se jeden v určité právní otázce odchýlí od dosavadní judikatury bez aktivace rozšířeného senátu, reálně hrozí, že jiný, následně rozhodující o totožné právní otázce, rozpor odhalí, otevřeně porušení povinnosti předchozím senátem označí a věc do rozšířeného senátu předloží. Na Nejvyšším soudu je taková kontrola menší, u určitých právních otázek až nulová. Díky specializaci je totiž pravděpodobné, že dalším senátem rozhodujícím tutéž právní otázku bude opět stejný senát. Jestliže se tak tento specializovaný senát sám odchýlí od určité právní otázky spadající do jeho specializace, nemusí se bát hrozby, že by tento nezákonný postup byl následně jiným senátem odhalen.

S tímto souvisí otázka jasnosti samotného vymezení kompetence velkého senátu na obou soudech. Na Nejvyšším správním soudu autoritativní výklad kritérií podává sám rozšířený senát, který se v každém rozhodnutí otázky své příslušnosti výslovně a na malém senátu nezávisle věnuje. Pojetí kompetence rozšířeného senátu tak je na soudu propracované a jednotné. Oproti tomu velký senát Nejvyššího soudu se explicitně vyslovuje k určitému aspektu své kompetence pouze výjimečně. Ve většině případů je tato otázka řešena pouze implicitně, a to navíc vždy z pohledu předkládajícího malého senátu, který koncept rozhodnutí sepisuje. Navíc i v případech, kdy se ke své pravomoci sám velký senát vyslovil, ne všechny tříčlenné senáty jeho závěry respektují. Uvedené může opět souviset se specializací a se sníženou mírou vzájemné kontroly. Na Nejvyšším soudu tak jednotné pojetí kompetence velkého senátu chybí, což velký senát oslabuje. Malé senáty velký senát aktivují oportunisticky.

Oba velké senáty nejvyšších soudů se vzájemně liší i ohledně počtu a povahy výjimek z jeho základního pravidla kompetence. Do rozšířeného senátu nepatří věci, ohledně kterých se již nadřazený soud nebo rozšířený senát vyjádřil a opačný názor nenabízí žádné nové konkurenční argumenty; nepatří tam ani odchylování se od judikatorních excesů a nově i otázky, ohledně kterých je judikatura již fakticky sjednocená. Povaha výjimek vyjadřuje jednak důraz na to, aby rozšířený senát nebyl pouhým formálním mechanismem, tedy aby v něm bylo o čem rozhodovat; jednak ale i vyjadřuje apriorní otevřenost Nejvyššího správního soudu vůči nadřazeným soudům.

Na Nejvyšším soudu, oproti tomu, je obtížné výjimky obecně charakterizovat. Díky nejednotnému výkladu kompetence a nižší kontrole předkládací disciplíny mohou malé senáty velký senát využívat nahodile, aniž by v pozadí jeho aktivace či neaktivace byl jediný jednotící princip. Normativní rámec stanoví výjimku z kompetence pro procesní otázky, u kterých malý senát má za to, že nejsou zásadní, a pro otázky, ke kterým se již vyslovilo stanovisko nebo rozhodnutí velkého senátu. Zatímco první výjimka se v praxi ocitá v napětí s koncepcí přípustnosti dovolání, druhá výjimka z důvodu úzkého pojetí rozhodování velkého senátu (viz následující část této kapitoly) není téměř využívána. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu, Nejvyšší soud s odůvodněním vyšší transparentnosti judikatorních změn předkládá

do velkého senátu i věci, ve kterých je vázáný předchozím právním názorem nadřazeného soudu. Tento postup, díky jeho dodržování pouze některými senáty, je však spíše odrazem apriorní nedůvěry k Ústavnímu soudu než důsledkem koncepčního pojetí kompetence velkého senátu.

Naopak shodnou praxi oba nejvyšší soudy mají v tom, že aktivují velký senát i v případě, že se malé senáty odchylují od vedlejších, nikoliv nosných důvodů předchozího rozhodnutí. Oproti tomu senáty Ústavního soudu mají povinnost zahájit řízení o stanovisku pouze při odchylování se od nosných důvodů předchozího nálezu. Pojetí Ústavního soudu oproti oběma nejvyšším soudům oslabuje roli pléna. Senáty Ústavního soudu totiž mohou předchozí judikát vykládat, a tím kreativně určovat, co byly jeho nosné důvody. Oproti tomu na Nejvyšším a Nejvyšším správním soudu mají velké senáty provádět odklon od všeho, co malé senáty v minulosti vyslovily.⁹⁰³

Všechny popsané rozdíly ve vybírání případů rozhodovaných ve velkých senátech v souhrnu generují jinou míru zapojení velkých senátů do rozhodovací činnosti jednotlivých soudů. Na všech třech soudech velký senát rozhoduje pouze malý zlomek věcí. Velikost tohoto zlomku se však liší. Podíl pléna na veškerém rozhodování soudu je 1,25 %; u rozšířeného senátu je to 0,5 %; a u velkého senátu 0,2 %. Při zaměření se pouze na meritorní rozhodování participace tří jmenovaných těles vzroste. Nejdramatičtější nárůst lze zaznamenat u pléna, které se na meritorním rozhodování soudu podílí 10 %; u velkého a rozšířeného senátu jsou jejich podíly na meritorním rozhodování soudu podobné, v prvním případě 0,6 % a v druhém případě 0,5 %.

6.3 Proces vzniku a podoba rozhodnutí

Rozhodnutí všech tří zkoumaných těles se liší procesem vzniku i konečnou podobou.

První odlišností je rozdílná míra propojení řízení před velkým senátem s řízením před malým senátem. Tyto dvě úrovně jsou nejsilněji propojené na Nejvyšším soudu, kde rozhodnutí velkého senátu píše člen předkládajícího malého senátu. Předkládající senát tak má zásadní vliv na to, jaké bude první navržené řešení ve velkém senátu a ve většině případů i na konkrétní podobu odůvodnění. To odráží i praxe, ze které je zřejmé, že velký senát často následuje řešení navržené předkládajícím malým senátem. Propojení obou fází řízení Nejvyšší soud patrně volí v důsledku specializace senátů, díky které členové předkládajícího senátu mohou být oproti ostatním členům velkého senátu jediní, kteří se vykládané právní úpravě věnují. K jejich názoru se proto ostatní soudci ve velkém senátu staví zdrženlivě. Velký senát tak připomíná formální model senátu, ve kterém podoba předloženého návrhu téměř předurčuje podobu výsledného rozhodnutí.⁹⁰⁴ Řízení před velkým senátem je navíc propojeno s malými senáty ještě jedním způsobem – koncept rozhodnutí

⁹⁰³ Pokud není splněna některá z výjimek předložení.

⁹⁰⁴ K typům senátů viz CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

velkého senátu se rozesílá všem členům kolegia, tedy i těm, kteří nejsou členy velkého senátu. Dovnitř soudu je tedy řízení před velkým senátem otevřené.

Rozhodování pléna Ústavního soudu je s rozhodováním senátů propojené jen místy. Předně jde o propojení při přijímání stanovisek, u kterých jsou řešení navrhovaná a sepsovaná členem předkládajícího senátu. Jelikož ale na Ústavním soudu neexistuje specializace, mají tak co říct u všech předložených otázek i ostatní členové pléna. O tom opět vypovídá i praxe, dle které se plénum s návrhem senátu neztožní ve čtvrtině případů. Propojení tedy již není tak těsné jako u Nejvyššího soudu. Ostatní plenární agenda – věci zákonem vyhrazené a věci plénem aťrahané – je od rozhodování senátů oddělena úplně. U této agendy je plénum zpravidla jediné, kdo se na soudu danými otázkami zabývá.

Nejvíce oddělené od rozhodování malých senátů je rozhodování rozšířeného senátu. Soudce zpravodaj je v rozšířeném senátu určen nově. Zpravidla jde o soudce, který se k otázce ještě jako člen malého senátu nevyjádřil. Následně se žádný člen předkládajícího senátu projednávání věci v rozšířeném senátu nemusí ani účastnit. Rozšířený senát se zhruba v polovině případů s předkládajícím senátem neshodne, a to ať již na otázce existence své kompetence, nebo na způsobu řešení předložené právní otázky. Stává se dokonce, že ze dvou výkladových variant předestřených malým senátem rozšířený senát zvolí jinou, třetí. Samostatnost řízení před rozšířeným senátem vůči malým senátům lze pozorovat i v tom, že dovnitř soudu je řízení před rozšířeným senátem uzavřené – soudci soudu, kteří ve velkém senátu nezasedají, se k věci vyjádřit nemohou, neboť koncept rozhodnutí rozšířeného senátu nedostávají a ani nejsou informováni o tom, v jaký okamžik věc v rozšířeném senátu přijde na řadu. Spíše než celosoudní diskuzi řízení před rozšířeným senátem připomíná konkláve.

Za samostatné vypíchnutí stojí druhý rozdíl – určování soudců zpravodajů. Na Ústavním soudu a na Nejvyšším soudu primárního soudce zpravodaje určuje pevné pravidlo – na prvním ze soudů to je soudce, kterému věc náhodně jako soudci zpravodaji napadla, na druhém soudu je to člen senátu, který věc do velkého senátu předložil. Předsedové velkých senátů se ke slovu při určování soudce zpravodaje dostanou až tehdy, pokud návrh původně určeného soudce zpravodaje nezíská dostatečnou podporu. Oproti tomu na Nejvyšším správním soudu je jediné pravidlo určování soudce zpravodaje to, že jím nemá být soudce předkládajícího senátu nebo senátu, který se již ke sporné právní otázce vyjádřil. Předseda rozšířeného senátu tak má ve většině případů možnost při vybírání soudce zpravodaje uplatnit volné uvážení, což, oproti dvěma zbylým předsedům velkých senátů, posiluje jeho pozici a možnost ovlivnění výsledného rozhodnutí velkého senátu.

Třetí odlišností v procesu vzniku rozhodnutí velkých senátů je míra jeho otevřenosti navenek. Nejotevřenější je řízení před rozšířeným senátem: veškeré relevantní informace k procesu předložení, včetně uvedení sporné právní otázky a právní argumentace malého senátu, jsou obsaženy ve veřejně dostupném usnesení o předložení. Toto usnesení se rovněž zasílá účastníkům řízení, kteří se k němu mohou vyjádřit. Znakem otevřenosti procesu je i možnost následného uplatnění odlišných stanovisek k rozhodnutím rozšířeného senátu. Oproti tomu na Nejvyšším soudu a do

značné míry i u stanovisek Ústavního soudu jde o interní proces: předkládací zprávy veřejné nejsou, účastníci sporu se o důvodu předložení věci ani nevyrozumívají, vyjádření se k věci se od nich ani od nikoho jiného neočekává.

Je otázkou, nakolik praxe posledně dvou zmiňovaných soudů vyhovuje požadavku kontradiktornosti soudního řízení. Diskursivně chápané právo na spravedlivý proces vyžaduje seznámení účastníků řízení se stanovisky a důkazy jednotlivých aktérů, které mají za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu. Nejde přitom jen o podání stran. ESLP mezi dokumenty, ke kterým účastníci musí mít možnost se vyjádřit, zařadil i stanoviska generálních advokátů a obdobných orgánů, podporujících jednu ze stran sporu.⁹⁰⁵ Takto např. u německého Spolkového nejvyššího soudu mají účastníci řízení právo se po předložení věci velkému senátu ke stěžejní právní otázce vyjádřit.⁹⁰⁶ Ve světle těchto závěrů lze mít pochybnosti o tom, zda skrývání právní podstaty řízení před plénem Ústavního soudu, resp. před velkým senátem Nejvyššího soudu před zraky účastníků, je souladné s právem na spravedlivý proces.

Další odlišnost se týká toho, kdo rozhoduje o tom, kdy velký senát věc projedná. Na obou nejvyšších soudech sice mohou malé senáty s předložením otázek, jakmile věc ale předloží, je již na předsedovi velkého senátu, nakdy projednání věci nařídí. Předsedové velkých senátů nejvyšších soudů tak mohou projednávání kauz uspišit nebo naopak zdržet, čímž nepřímou mohou zvýšit či až úplně eliminovat dopad následného rozhodnutí velkého senátu.⁹⁰⁷ Oproti tomu na Ústavním soudu, kde je na jednotlivých soudcích zpravodajích, kdy plénu návrh k projednání předloží, je tato možnost decentralizovaná, tedy v rukou jednotlivých soudců zpravodajů.

Zkoumané soudy rovněž řeší odlišně otázku, o čem všem rozhoduje velký senát. Velký senát Nejvyššího soudu rozhoduje vždy nejen předloženou spornou právní otázku, ale celou věc. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu si může vybrat, přičemž zásadně řeší pouze předloženou právní otázku, a zbývají-li ve věci některé jiné otázky k posouzení, věc vrací předkládajícímu senátu. U Ústavního soudu záleží na typu řízení. Ve věcech přidělených plénu přímo rozhoduje plénum celou věc. V případech stanovisek ale rozhoduje pouze o předložené právní otázce a následně věc vrací předkládajícímu senátu.

Zdánlivá nuance v tom, zda velký senát rozhoduje celou věc, nebo jen určitou právní otázku, může podstatně ovlivnit roli tohoto tělesa v rozhodování soudu. Obecně se prostředky sjednocování judikatury dělí na procesní a mimoprocení.⁹⁰⁸ Procesním prostředkem je typicky rozhodování o mimořádných opravných prostředcích; mimoprocením je, mimo jiné, vydávání stanovisek ve smyslu § 14

⁹⁰⁵ Rozsudek ve věci *Borgers proti Belgii* ze dne 30. 10. 1991, č. stížnosti 12005/86, body 24–29.

⁹⁰⁶ GRAF, J.-P. *Beck'scher Online-Kommentar Gerichtsverfassungsgesetz*. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2018, § 138, bod 11.

⁹⁰⁷ Srov. ARGUELHES, D. W., HARTMANN, I. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court's Agenda. *Journal of Law and Courts*. 2017, roč. 5, č. 1, s. 105–140.

⁹⁰⁸ Viz např. ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4.

odst. 3 zák. o soudech a soudcích, které nevyjadřují právní názor na podkladu konkrétního případu, ale formulují zobecňující právní závěry o určité právní otázce. Kompetence pléna a rozšířeného senátu rozhodovat pouze právní otázky poskytuje těmto tělesům nástroj na pomezí procesních a mimoprocenálních prostředků sjednocování judikatury. Na jednu stranu je zde souvislost s věcí, právní otázka totiž musela vyvstat v průběhu řízení před soudem a musely být splněny další předpoklady, aby se otázka před tato tělesa dostala. Na druhou stranu ovšem tato tělesa v rozhodnutí zodpovídají abstraktní právní otázku. Nemohou se proto soustředit pouze na konkrétní okolnosti, ale naopak musí usilovat o komplexní ošetření předložené právní otázky se zvažováním množství různých skutkových variant. Oproti tomu velký senát Nejvyššího soudu rozhodující vždy celou věc může své rozhodnutí pojmut kazuisticky a formulovat své závěry vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem projednávaného případu. Nemusí přitom k otázce přistupovat abstraktně, komplexně a ani s vědomím možných skutkových variací. Nemusí ani odpovédět formulováním obecného právního pravidla.

Řešení otázky „kolik“ toho ve velkém senátu rozhodovat, nutně reflektuje kompromis mezi více hodnotami. Rozhodování celé věci rovnou ve velkém senátu může řízení v konkrétní věci zrychlit, neboť nedochází k jeho dalšímu zdržení vrácením věci malému senátu a následným čekáním, než malému senátu věc znovu přijde na program jednání. Oproti tomu nevýhoda tohoto přístupu je v tom, že samotné projednávání před velkým senátem může být zdlouhavější. Soudci se totiž musí shodnout nejen na řešení předložené právní otázky, ale i na všech jiných otázkách ve věci. Tyto otázky mohou být třeba dosud nejudikované či naopak již dostatečně vyjudikované; ať je ovšem vývoj judikatury v jakémkoliv stadiu, velký senát je nucen se k těmto otázkám vyslovit. To by mohlo být problematické, pokud bychom zastávali názor, že velký senát má soustředit své síly pouze na otázky určitého typu (např. na otázky řešené soudem rozporně, nebo naopak na otázky dosud nejudikované nebo politicky citlivé). Druhý přístup – rozhodování pouze o předložené právní otázce – má své výhody a nevýhody přesně opačné. Celé řízení se tím může prodloužit, projednávání v samotném velkém senátu je ale rychlejší a soustředěnější pouze na určitou právní otázku.

Správné řešení není. Jaký model soudy praktikují, ovšem obecně odráží to, zda je nastavení velkého senátu vedeno účelem soukromé spravedlnosti, podle kterého je hlavní rozhodnout správně a rychle konkrétní věc, anebo účelem veřejné spravedlnosti, podle kterého sice jedno řízení může trvat déle, a tím poškodit na právech konkrétního účastníka soudního řízení, ale zato může přispět k možnosti velkého senátu soustředit své síly na kvalitnější a promyšlenější řešení předložených právních otázek.⁹⁰⁹

⁹⁰⁹ K soukromému a veřejnému účelu soudního rozhodování viz JOLOWICZ, J. A. The Role of the Supreme Courts at the National and International Level. In YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998. Více k tomuto dělení srov. kapitolu 8, ve které ho používám jako východisko normativních úvah nastavení velkého senátu.

Další odlišnost mezi třemi zkoumanými tělesy spočívá v podobě jejich rozhodnutí. Na Nejvyšším správním soudu se rozhodnutí rozšířeného senátu od rozhodnutí ostatních senátů značně liší. Zpravidla představují komplexní pojednání o dané tématice ústící do formulování abstraktní právní věty. Z rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu naopak často nelze ani rozpoznat, že se jedná o rozhodnutí velkého senátu. Jediné, co taková rozhodnutí odlišuje od ostatních rozhodnutí soudu, je jejich specifická spisová značka a jeden odstavec konstatující, že některý ze senátů věc do velkého senátu předložil. Od běžných rozhodnutí soudu se neliší strukturou, délkou ani stylem argumentace. To může být dáno i tím, že malé specializované senáty si hlídají, aby velký senát rozhodl předloženou právní otázku co nejužší, tedy aby judikatorně nepokrýval více prostoru jejich specializace, než je nutné. V některých případech, kdy se tak nestalo, rozhodnutí velkého senátu kolegium nechválilo k publikaci. Soudci velkého senátu jsou si tohoto vědomi a rozhodnutí tomu předem uzpůsobují. Plénum Ústavního soudu je opět někde uprostřed. Stanoviska jsou sice často psaná z pohledu předkládajícího senátu, od senátních nálezů se však liší tím, že se zabývají pouze předloženou právní otázkou, na kterou svým výrokem odpovídají. Nálezy pléna vydávané v jeho zákonem vyhrazené kompetenci se od nálezů senátů liší již jen proto, že jde o rozhodnutí ve specifických typech řízení, která do značné míry uplatňují odlišnou strukturu a podobu argumentace. Oproti tomu rozhodnutí vydávaná plénem v atrahované působnosti v řízení o ústavních stížnostech jsou podobná senátním rozhodnutím.

Předposlední rozdíl spočívá v odlišném přístupu jednotlivých soudů k možnosti uplatňovat k rozhodnutím velkých senátů odlišná stanoviska. Zatímco Ústavní a Nejvyšší správní soud k rozhodnutím velkých senátů zaujmout odlišná stanoviska umožňuje, na Nejvyšším soudu to možné není – kterýkoliv soudce soudu má možnost až následně nesouhlasit s publikací tohoto rozhodnutí. Rozdíl mezi přístupy jednotlivých soudů k odlišným stanoviskům zapadá do rozdílných způsobů vytváření judikatury analyzovanými soudy. Na Nejvyšším soudu jsou primárním hybatelem judikatury specializované senáty a kolegium, které hlasuje o publikaci rozhodnutí. Naopak ve velkém senátu se fakticky judikatura netvoří: Koncept rozhodnutí velkého senátu píše sám člen předkládajícího malého senátu a nespécializovaný velký senát ve většině případů řešení navržené tímto specializovaným předkládajícím senátem následuje. Jelikož se tedy ve velkém senátu hlavní názorové střety neodehrávají, není tam ani potřeba disentu. Oproti tomu rozšířený senát a plénum jsou v jím rozhodované agendě silnější a na malých senátech nezávislejší orgány. Tato tělesa jsou místy, kde dochází k dotváření práva, kde se diskutuje a kde je za účelem podpoření této diskuze soudcům umožněno uplatňovat odlišná stanoviska.

Poslední odlišností co do rozhodování všech tří velkých senátů je rozdílná míra informování o jejich činnosti. Všechny tři zkoumané soudy ročně publikují stovky až tisíce rozhodnutí. Jak píše Marek Káčer, „[r]ozhodnutie kontinenálneho súdu tak môže získať širšie spoločenské uznanie iba tak, že okrem publikácie získá aj publicitu (...)“.⁹¹⁰ Velký senát Nejvyššího soudu přitom v tomto ohledu nemá žádné

⁹¹⁰ KÁČER, M. *Prečo zotrvať pri rozhodnutom. Teória záväznosti precedentu*. Praha: Leges, 2013, s. 90–91.

zvláštní postavení: jeho rozhodnutí, stejně jako kterákoliv jiná rozhodnutí soudu, putují na zasedání kolegia, kde jsou za účelem jejich publikace podrobeny schvalovacímu procesu; internetová stránka soudu se rozhodovací činnosti velkého senátu nijak nevěnuje. Ani na Ústavním soudu samotný fakt, že rozhodlo plénium, rozhodnutím místo ve Sbírce nálezů a usnesení či ve Sbírce zákonů nezaručí; kritéria publikace jsou navázaná na formu rozhodnutí a na typ řízení, ve kterém k jeho vydání došlo. Praktický dopad těchto kritérií ovšem znamená, že plenární judikatura se v obou sbírkách objevuje častěji než judikatura senátní. Stránka soudu navíc obsahuje zvláštní záložku, ve které soud o aktuálně probíhajících plenárních řízeních informuje. Nejsilnější „promo“ má ale jednoznačně rozšířený senát. Jeho rozhodnutí jsou automaticky publikována v soudní sbírce a internetová stránka soudu zvlášť informuje jak o jeho jednotlivých rozhodnutích, tak i o před ním probíhajících řízeních. V roce 2009 a 2015 se dokonce rozšířený senát dočkal dvou zvláštních vydání soudní sbírky obsahující pouze jeho rozhodnutí.

6.4 Judikatura

Všechny tři soudy přiznávají judikatuře velkých senátů zvláštní status: Plénium, velký senát i rozšířený senát mohou jako jediná rozhodovací tělesa na svých soudech provést judikatorní odklon; Ústavní a Nejvyšší správní soud judikatuře velkých senátů explicitně přiznává vyšší normativní sílu; a rozhodne-li na Nejvyšším a Nejvyšším správním soudu malý senát s judikaturou velkého senátu v rozporu, jedná se o exces a dále platí názor velkého senátu.

Ani na jednom soudu ovšem doktrinární postavení judikatury velkých senátů nemá jasné kontury. Důvodů vyšší závaznosti velkosenátní judikatury lze na všech soudech dovozovat více a pouze nepřímě. Objevují se náznaky, že početnější těleso spíše nalezne správný právní výklad, že početnější těleso legitimněji mluví za celý soud nebo že vyšší normativní síla je nutná z důvodu možnosti sjednocení rozhodování malých senátů. Podobně je to se závazným elementem judikatury – samotné nastavení velkých senátů a podoby jejich rozhodnutí sice napovídají, že by závazný element mohl být alespoň u některých velkých senátů širší a více napojený na odůvodnění, než je tomu u běžných rozhodnutí soudu, doktrína ani žádný soud ovšem v tomto ohledu výslovně žádné zvláštnosti pro judikaturu velkých senátů nestanoví.

Co neplyne z obecné doktríny, dokresluje praxe. Judikatura velkých senátů prostupuje judikaturou malých senátů na všech třech zkoumaných soudech s odlišnou intenzitou. Nejvíce judikatura velkého senátu prostupuje rozhodováním Nejvyššího správního soudu. Analýza odhalila, že kolem 13 % citací judikatury nacházejících se v odůvodnění malých senátů jsou odkazy na rozhodnutí rozšířeného senátu. Střední míra prostoupení panuje na Ústavním soudu, u kterého odkazy na plenární rozhodnutí v senátních nálezech činí 7,6 % celkových judikatorních odkazů. Nejméně odkazů na judikaturu velkého senátu lze nalézt v praxi Nejvyššího soudu, kde

v odůvodnění rozhodnutí malých senátů tvoří odkazy na rozhodnutí velkého senátu pouze 2,1 % ze všech odkazů.

Vysokou míru prolnutí rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu s rozhodováním celého soudu lze vysvětlit více faktory. Předně, rozšířený senát s malými senáty plně sdílí agendu – kterákoliv právní otázka, která se objeví před malými senáty, může skončit před rozšířeným senátem a kterákoliv právní otázka, která skončí před rozšířeným senátem, může příště skončit před malými senáty. Rozšířený senát se navíc v rozhodnutích nevěnuje pouze úzce vymezenému judikatornímu konfliktu, ale odůvodnění formuluje komplexně a obecně. Vyjadřuje se i k věci ne přímo souvisejícím s předloženou právní otázkou. V každém rozhodnutí formuluje abstraktní právní větu. Malé senáty pak následně rozhodnutí rozšířeného senátu používají nejen jako rozhodnutí odklánějící se od určitého judikatorního směru, ale i jako rozhodnutí vyjadřující se k dosud nejudikovaným otázkám nebo jako rozhodnutí poskytující základní zásady určité oblasti práva. Dosah rozšířeného senátu obzvlášť vynikne, pokud se porovná jeho podíl na meritorním rozhodování soudu – 0,5 % – s podílem odkazů na rozhodnutí rozšířeného senátu v odůvodněních rozhodnutí malých senátů – 13 %.

Střední míra prolnutí mezi velkým a malým senátem panuje na Ústavním soudu. Podobně jako rozšířený senát, plénum v některých svých rozhodnutích formuluje obecné právní věty, ať již jde o výroky stanovisek, nebo o interpretativní výroky v řízení o kontrole norem. Oproti rozšířenému senátu se ovšem agenda pléna s agendou malých senátů kryje pouze zčásti. Plénum rozhoduje převážně ve specifických typech řízení, ve kterých malé senáty nerozhodují – o kontrole norem, o ústavních žalobách, ve volebních věcech atp. V agendě malých senátů – v individuálních ústavních stížnostech – plénum rozhoduje pouze sporadicky, a navíc v této hrstce rozhodnutí své závěry neformuluje jinak pouze z důvodu, že soud zasedá v plénu. V důsledku je vliv pléna na rozhodovací činnost celého soudu omezený. To reflektuje srovnání podílu pléna na meritorním rozhodování soudu – 10 % – s podílem výskytu plenární judikatury v odůvodnění rozhodnutí malých senátů – 7,6 %.

Nejnižší prolnutí rozhodovací činnosti velkého senátu a malých senátů je na Nejvyšším soudu. Opět vše začíná již podobou rozhodnutí velkého senátu, která se ničím zvláštním od rozhodnutí malých senátů neliší. Velký senát v rozhodnutích neargumentuje komplexněji a rozhodnutí neobsahují abstraktní právní větu. Jedná se o klasická rozhodnutí jako kterákoliv jiná, s tím jediným rozdílem, že některý z předchozích judikatorních směrů byl jimi opuštěn, či potvrzen. Při takto koncipovaném rozhodnutí velkého senátu ho následně lze používat pouze jako rozhodnutí zavrhuující nebo potvrzující určitý názor v judikatuře. Pokud nejde o jejich sjednocovací sílu, nejsou závěry velkého senátu nadány zvláštní silou nebo interpretovány nijak zvlášť široce, např. jako rozhodnutí poskytující výchozí úvahy pro malé senáty; senáty s nimi neargumentují jinak než s vlastní judikaturou a často ani nezmiňují, že jde o rozhodnutí velkého senátu. Opět dosah judikatury velkého senátu dokládá srovnání jeho účasti na meritorním rozhodování soudu – 0,6 % – s podílem citací jeho rozhodnutí v rozhodnutích malých senátů – 2,1 %.

6.5 Lidský faktor

Ačkoliv tato monografie zkoumá velké senáty především z pohledu vlivu jejich institucionálního nastavení na rozhodování soudu, případové studie ukázaly, že instituce není vše. Podstatní jsou i lidé, kteří se na činnosti instituce podílí. Kdo, s jakou vizí a s jakou hodnotovou soustavou k velkým senátům přistupuje, podstatně roli velkých senátů formuje. Vliv konkrétních osobností soudců se line napříč výše zmíněnými čtyřmi aspekty činnosti velkých senátů. Tento vliv přitom lze pozorovat na dvou hlavních úrovních – makro a mikro.

První úroveň vlivu lidského faktoru je vliv konkrétních osobností vůbec na vznik a základní nastavení velkých senátů na vrcholných soudech. Klíčové osobnosti přitom v tomto případě byly hlavně dvě – Eliška Wagnerová a Josef Baxa.

Eliška Wagnerová byla tím, kdo inicioval vznik velkého senátu na Nejvyšším soudu.⁹¹¹ Nezasloužila se však pouze o jeho vznik, ale podstatně i o jeho nastavení. Svoji stopu otiskla především v nastavení kompetence velkého senátu v podobě striktního pravidla. Ačkoliv vzor pro zavedení velkého senátu E. Wagnerová našla v Německu, velký senát Nejvyššího soudu má od začátku oproti tomu německému jeden podstatný rozdíl – neumožňuje předložit věc do velkého senátu vedle situace judikatorního rozporu i v případech, v nichž je třeba rozhodnout otázku zásadní důležitosti.⁹¹² V důsledku vynechání tohoto prvku Nejvyšší soud, a podle jeho vzoru následně patrně i Nejvyšší správní soud, nemohou vybírat případy do velkého senátu flexibilně, ale jsou sešněrovány přísným pravidlem.

Podíváme-li se přitom hlavně na následné působení Elišky Wagnerové na Ústavním soudu, pochopíme, proč pravomoc velkého senátu pod její taktovkou byla takto nastavena. Eliška Wagnerová totiž vždy kladla značný důraz na právo na zákonného soudce, a to v tom smyslu, že způsob určení rozhodujícího senátu musí vždy být dán jasně předvídatelným pravidlem, tedy bez prostoru pro jakékoliv uvážení. To se odrazilo nejen v přísné zákonné konstrukci kompetence velkého senátu Nejvyššího soudu, ale i v samotné rozhodovací praxi. Po přechodu na Ústavní soud byla Eliška Wagnerová prvním soudcem zpravodajem ve věci, ve které Ústavní soud Nejvyššímu soudu zrušil rozhodnutí z důvodu neaktivace velkého senátu.⁹¹³ Důraz na jednotlivce před systémem a z toho plynoucí důraz na právo na zákonného soudce v souvislosti s velkým senátem Eliška Wagnerová prosazovala i mimosoudně. Konkrétně v komentáři ke kompetenci pléna Ústavního soudu ji s možností *ad hoc* atrakce směřuje právě existence pojistky v podobě nutnosti souhlasu účastníků řízení s tímto postupem.⁹¹⁴ Tato pojistka příznačně po odchodu E. Wagnerové z Ústavního soudu z vnitřních pravidel soudu zmizela.⁹¹⁵ Ve sborníku věnovaném roli nejvyšších soudů

⁹¹¹ Srov. podkapitolu 3.1.4.

⁹¹² Ustanovení § 132 odst. 4 GVG.

⁹¹³ Nález ÚS ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04 (N 171/35 SbNU 307).

⁹¹⁴ Viz WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, komentář k § 11 odst. 2.

⁹¹⁵ Viz čl. 1, odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna o atrahování působnosti ze dne 25. 4. 2014, č. Org. 24/14.

zase E. Wagnerová uvádí, že účastníka řízení „je třeba vždy chápat jako subjekt, nikoliv jako objekt schopný instrumentalizace z jakéhokoliv, byť i veřejně prospěšného důvodu“.⁹¹⁶ Osobnost Elišky Wagnerové tedy, podle mého, je jedním z klíčových faktorů k pochopení současného nastavení velkých senátů na obou českých nejvyšších soudech. Právě ona se zasadila o konstrukci a praxi nepřipouštějící diskreci soudu ohledně toho, zda věc velkému senátu postoupit.

V případě pojetí role rozšířeného senátu na Nejvyšším správním soudu zase takovou klíčovou osobností je Josef Baxa. Ustanovení § 17 s. ř. s. rozšířený senát konstruuje jako těleso s poměrně skromnou rolí. Ke slovu se dostává pouze v případech judikatorních rozporů, a navíc je závislé na tom, co mu předloží tříčlenné senáty. Interní pravidla soudu,⁹¹⁷ faktická praxe rozšířeného senátu⁹¹⁸ či všelijaká pomocná opatření týkající se rozšířeného senátu⁹¹⁹ nicméně způsobují, že rozšířený senát z této skromné role předepsané zákonem vykročil. Josef Baxa, jako dlouholetý předseda soudu a zároveň i předseda rozšířeného senátu, přitom byl hlavním iniciátorem a propagátorem těchto rozšířených senát posilujících opatření. Ostatně tím, že má rozšířený senát v oblibě, se netají. V předmluvě ke zvláštnímu vydání Sbirky NSS s rozhodnutími rozšířeného senátu výstupy tohoto tělesa nazývá „superjudikaturou“ nebo uvádí, že: „rozhodování rozšířeného senátu se postupem doby stalo nejsledovanějším úsekem činnosti Nejvyššího správního soudu. Je tomu tak zřejmě i proto, že (...) jde o rozsáhlou a pracovanou materii shrnující všechny podstatné argumenty tak, aby publikované rozhodnutí nebylo opřeno jen o formální autoritu soudu (...), ale působilo do budoucna přesvědčivě i pro jiné případy“.⁹²⁰ Důležitým klíčem k pochopení silné role rozšířeného senátu na Nejvyšším správním soudu je tedy vedle institucionálního nastavení i faktor Baxa.

Druhá úroveň působení lidského faktoru na činnost velkých senátů se netýká obecného nastavení a určování jejich role, ale jde o přístup jednotlivých soudců k velkému senátu při jejich každodenním souzení. Soudci, stejně jako každý jiný, chtějí svojí činností maximalizovat užitek, spočívající např. v získávání reputace, budování prestiže nebo minimalizaci vynaloženého úsilí.⁹²¹ Jednotliví soudci se liší, který z užitků preferují. Na tomto místě identifikuji dvě hlavní osy, na kterých se podle mého soudci ve svých preferencích nejvíce odlišují. Jelikož případové studie

⁹¹⁶ WAGNEROVÁ, E. Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti soudců a obtížnost jejich odstraňování. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 62.

⁹¹⁷ Například o rozhodnutích rozšířeného senátu plénum nehlasuje, ale jsou publikována ve Sbirce NSS automaticky.

⁹¹⁸ Například praxe uvádění abstraktních širokých právních vět v každém rozhodnutí rozšířeného senátu.

⁹¹⁹ Například zvláštní vydání Sbirky NSS jen s rozhodnutími rozšířeného senátu; zvláštní záložka věnovaná rozhodovací činnosti rozšířeného senátu na internetových stránkách soudu.

⁹²⁰ Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS, předmluva předsedy J. Baxy, s. vii a x.

⁹²¹ Viz POSNER, R. What do judges and justices maximize? (The same thing everybody else does). *Supreme Court Economic Review*. 1993, roč. 3, č. 1, s. 1–41.

se nezabývaly primárně touto individuální vrstvou používání velkých senátů, následující závěry je nutné brát spíše jako hypotézy vhodné pro navazující výzkum než jako tvrzení o tom, jak to ve skutečnosti zaručeně je.

Z rozhovorů se soudci ze všech tří institucí vyplynulo, že soudci vnímají postoupení věci do velkého senátu z velké části jako risk. Risk spočívá jednak v tom, že předkládající senát zpochybňuje některé z dosavadních rozhodnutí soudu, a předložení tak může ovlivnit vztahy na soudu, a jednak také v tom, že hrozí, že argumentace předkládajícího senátu před větším a více sledovaným fórem neobstojí. Soudci proto v mnoha případech stojí před volbou, zda se soustředit na bezprostřední ochranu své reputace, anebo zda jsou ochotni riskovat svoji reputaci a případné zbytečné vynaložení vlastních zdrojů. Podobné dilema je i u tvoření právních vět z rozhodnutí, nebo navrhování vlastních rozhodnutí k publikaci v soudní sbírce. Jak toto dilema soudci řeší, tedy co jim přináší nejvyšší užitek, se přitom značně liší. Podle mého rozdílné přístupy vystihuje variace na dva modely soudců, které v souvislosti s podobou kárného řízení se soudci popisuje Michal Bobek.⁹²² Soudce Bojsolín svět mimo svůj senát nemá rád a mimo něj nerad vyjadřuje svůj názor. Jeho vztah k velkému senátu (kolegiu, plénu) je ambivalentní: na jednu stranu jím pohrdá, na druhou stranu se ho trochu bojí. Oproti tomu Stabingrín přistupuje ke světu mimo jeho senát otevřeněji. Interakci s velkým senátem (kolegiem, plénem) vnímá jako prostředek ke kvalitnějšímu rozhodování celého soudu. Nebojí se odpovědnosti za své vlastní názory, nicméně v případě, že se svým názorem neuspěje, má od věci zdravý odstup a nebere si to osobně. Bojsolín i Stabingrín jsou pochopitelně karikatury, nicméně to, zda se soudci určitého soudu budou podobat spíše prvnímu nebo spíše druhému modelu, podstatně ovlivňuje, co se na takovém soudu ve velkém senátu děje.

Druhá odlišnost mezi jednotlivými soudci spočívá v odlišné míře jejich strategického uvažování. Jelikož velké senáty všech tří českých vrcholných soudů jsou stabilně složená tělesa, soudce tříčlenného senátu v mnoha případech dokáže odhadnout, jak by velký senát rozhodl, pokud by mu případ předložil. V takovou chvíli může začít uvažovat strategicky: jestliže by velký senát rozhodl shodně s jeho názorem, může věc chtít do velkého senátu postoupit za účelem zesílení dopadu vyslovení tohoto názoru. Jestliže soudce tříčlenného senátu naopak tuší, že by ve velkém senátu se svým názorem neuspěl, může svůj názor radši zkusit prosadit v rozhodnutí tříčlenného senátu, jehož dynamika je oproti velkému senátu jiná, spíše mu umožňující si svůj názor prosadit.⁹²³ Dělitkem mezi soudci ohledně strategie je tedy to, jak silnou mají preferenci ohledně výsledku rozhodování. To se bude u jednotlivých soudců lišit obecně i konkrétně, v závislosti na povaze právní otázky nebo právním oboru konkrétního případu.

⁹²² BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 14, s. 502.

⁹²³ Srov. CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

Z více důvodů se lze domnívat, že přítomnost strategie bude nejsilnější na Ústavním soudu, kde jsou na to podmínky i nástroje. Strategické chování na tomto soudu totiž podporuje povaha práva, tedy přímý politický a hodnotový přesah mnoha kauz řešených tímto soudem. V takové situaci je oproti rozhodování podle někdy „technického“ zákonného práva pravděpodobnější, že soudce zpravodaj bude mít na věc silný názor. Ústavní soud je navíc složen z odborníků na různá témata. Namátkou, na dnešním Ústavním soudu sedí profesor trestního práva, profesor občanského práva nebo vyučující zaměřená na lidská práva.⁹²⁴ Lze předpokládat, že síla preference soudce ohledně výsledku kauzy z jeho oboru bude vyšší než u kauz jiných. Podle toho se bude měnit i to, jak využívá velký senát. Nástroje umožňující strategické využívání pléna jsou na Ústavním soudu dva – princip proporcionality a rozlišování nosných důvodů předchozích rozhodnutí a důvodů uvedených na okraj. Tyto dva flexibilní prvky soudcům pro strategické využívání velkého senátu vytváří značný prostor.

Případ Elišky Wagnerové, Josefa Baxy i jednotlivých soudců ukazuje, že role velkých senátů není jen o institucionálním nastavení, ale i o konkrétních lidech, kteří svojí činností fungování institucí formují. Soudy se stejně institucionálně nastavenými velkými senáty, ale s jiným osazenstvem dost pravděpodobně budou mít velké senáty s rozdílnými rolami. I proto je nutné k zobecněním, které nabízí následující kapitola, přistupovat spíše jako k hypotézám než k sociálním zákonitostem fungování velkých senátů.

6.6 Shrnutí

Při srovnávání jednotlivých aspektů třech velkých senátů lze vyzorovat opakující se schéma – velký senát a rozšířený senát tvoří dva extrémy s odlišným přístupem a plénum se nachází někde uprostřed mezi nimi. Platí to o míře nezávislosti velkého senátu na malých senátech, o specifičnosti velkosenátních rozhodnutí, o šíření informací o činnosti velkého senátu nebo o četnosti využívání judikatury velkého senátu malými senáty. Všechny tři velké senáty by tak šlo zařadit na stejnou škálu „něčeho“. „Čeho“ by to podle mě mohlo být, teoreticky a strukturovaně analyzuji v následující zobecňující kapitole. V tomto závěru si však pro srovnání tří velkých senátů českých vrcholných soudů vypůjčím analogii s každému známým vztahem: vztahem nadřízeného a podřízeného.

Velký senát Nejvyššího soudu je slabý nadřízený. Svým podřízeným – malým senátům – nechává v podstatě volnou ruku. O moc víc mu ani nezobývá, sám totiž ví, že podřízení tomu, co dělají, rozumí daleko více než on sám. Velký senát nechává do velké míry na samotných podřízených, s čím za ním přijdou; ti ho také využívají rozdílnou měrou a v rozdílných situacích. Nikdo za ním ale nechodí pro rady, jak

⁹²⁴ Viz medailonky soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a soudkyně Kateřiny Šimáčkové, dostupné z: www.usoud.cz.

něco vyřešit. Všichni vědí, že s čím za ním přijdou, s tím on bude souhlasit. Chodí za ním spíš z jiných dvou důvodů. Prvním je situace, kdy chtějí, aby se o něčem ve společnosti dozvěděli i ostatní zaměstnanci. Jelikož na to, aby jedno oddělení společnosti vědělo, co dělá oddělení jiné, je ve společnosti oddělení moc, jediný způsob, jak o sobě dát vědět celé společnosti, je věc „prohnat“ přes nadřízeného. Druhá situace, ve které jdou zaměstnanci za nadřízeným, je, jestliže chtějí, aby se za ně nadřízený formálně postavil při vyjednávání s jinou společností. Přece jen, vyjednává-li za společnost její ředitel, zní to jinak, než když za společnost jedná pouhý zaměstnanec.

Plénium Ústavního soudu je jiný typ nadřízeného. Tento nadřízený si je vědom, že ve společnosti může dělat cokoli, zároveň si ale uvědomuje, že nezvládne dělat úplně všechno. Při rozhodování o tom, jak svoji kapacitu rozprostře, tento nadřízený vychází z toho, že určité oblasti činnosti jeho společnosti jsou pro něj důležitější než oblasti jiné. Důležité oblasti tak svým podřízeným nedeleguje, ale vykonává je vždy sám. Z těch méně důležitých oblastí si vybere pouze hrstku vybraných VIP zákazníků, které také vždy obslouží sám. Veškerou ostatní činnost v této méně důležité oblasti naopak zcela přenechává svým podřízeným. Nemá ambici je ani kontrolovat, ani jim dávat dopředu jakékoliv pokyny. Pouze jim řekne, že pokud by mezi sebou měli problém, mohou se na něj obrátit a požádat o schválení jimi navrhovaného řešení.

Rozšířený senát je ze všech tří nadřízených nejsilnější. Podřízení ho respektují a on *a priori* respektuje je. Jestliže se ovšem podřízení neshodnou, s věcí musí za nadřízeným. Takto se k nadřízenému může dostat kterákoliv věc. V praxi společnosti již zbývá pouze málo oblastí, ke kterým nadřízený neřekl alespoň něco. Jestliže ji navíc jeden z podřízených za nadřízeným nevezme, vezme ji tam následně někdo jiný. Poté, co se věc dostane nadřízenému na stůl, nadřízený o ní podle svého názoru rozhodne. K tomu navíc i dovysvětlí související otázky, zhodnotí dosavadní praxi společnosti a navrhne další její směřování v předmětné oblasti. Podřízení s myšlenkami nadřízeného sice mohou nesouhlasit, ale při své činnosti se jimi řídí, ba co víc, rozvíjejí je a navazují na ně.

7 KLÍČOVÉ VLASTNOSTI VELKÝCH SENÁTŮ

Úvodní kapitola hovořila o nerozlišující doktríně a pestrobarevné praxi. Shoda panovala v tom, že velké senáty jsou nejautoritativnější rozhodovací tělesa vrcholných soudů. Detaily, vysvětlující vzájemné rozdíly mezi velkými senáty, však chyběly. Tato kapitola se po podrobné analýze tří velkých senátů v předchozích kapitolách vrací zpět k úvodu a doktrínu v obecnosti potvrzuje a v podrobnostech zpřesňuje.

Tři provedené případové studie obecné tvrzení o velkých senátech potvrdily – skutečně jde o tělesa, která sjednocují rozhodování vrcholných soudů vydáváním rozhodnutí a která mohou mít vyšší autoritu než rozhodnutí malých senátů. Případové studie však zároveň ukázaly, že české vrcholné soudy se liší v tom, jak tuto roli velkého senátu vnímají a naplňují. Tato kapitola proto rozvíjí tři základní vlastnosti velkých senátů, které jednotlivé velké senáty a jejich roli v rozhodování soudu vzájemně odlišují: i) na čem má velký senát založenou autoritu, ii) jakým způsobem tuto autoritu v rozhodování celého soudu prosazuje a iii) jak silně tuto autoritu v rozhodování soudu prosazuje. Nastavení každého velkého senátu se musí k těmto třem otázkám nějak postavit. Každá otázka přitom nabízí více možných způsobů, jak ji vyřešit. Řešení zase ovlivňuje roli velkého senátu v rozhodování soudu.

Tato kapitola tři klíčové vlastnosti velkých senátů popisuje. Jejich popis přitom vychází z modelů, které mají popsat a vysvětlit, jaké vlastnosti mohou velké senáty mít a jak daná vlastnost velkého senátu ovlivňuje rozhodování soudu. Modely se zaměřují na popis a vysvětlení odlišných přístupů v jejich čisté podobě. Za účelem porozumění a vysvětlení komplexní reality tedy úmyslně ignorují, že v realitě do hry vstupují i jiné faktory a že velké senáty mohou různé modely kombinovat.⁹²⁵ Netvrdím tedy, že reálné fungování velkých senátů je takto zjednodušené. Tvrdím ale, že jednotlivé velké senáty mají tendenci inklinovat u tří zmíněných otázek k jednomu z popsanych modelů.⁹²⁶ Kapitola přitom k postihnutí základních odlišností velkých senátů používá právě koncept autority, který sloužil dosavadní doktríně k obecnému

⁹²⁵ Viz EPSTEIN, L. *Contemplating Courts*. Washington, D. C.: SAGE, 1995, s. 7–8.

⁹²⁶ Typologie modelů, kterou jsem v této kapitole vytvořil, není nutně taxativní. To platí hlavně o první vlastnosti – podstatě autority velkého senátu, u které jsem byl limitován tím, co jsem mohl v ilustrativních případových studiích pozorovat. Nevylučuji ovšem, že mohou být i modely jiné. O zbylých dvou vlastnostech toto omezení sice platí také, nicméně sám si jiné modely než ty popsané i s podrobnou znalostí některých zahraničních velkých senátů neumím představit.

popsání velkých senátů. Tento koncept ovšem v souvislosti s velkými senáty zjemňuje a detailně rozpracovává.⁹²⁷

Ambice této kapitoly je opatrně zobecňovat. Presentované modely mohou být užitečné při přemýšlení nejen o třech českých velkých senátech, ale o velkých senátech obecně. Vyslovení obecných hypotéz o velkých senátech je na tomto místě možné právě díky tomu, že tři zkoumané velké senáty se vzájemně odlišovaly v několika aspektech institucionálního nastavení – ve velikosti, v povaze vykládaného práva, ve způsobu složení, ve vymezení kompetence, v procesu rozhodování nebo v podobě produkovaných rozhodnutí.⁹²⁸ Po detailním pozorování vlivu těchto jednotlivých institucionálních aspektů na roli tří velkých senátů je tedy možné formulovat hypotézy o tom, jak jednotlivé institucionální aspekty velkých senátů ovlivňují jejich roli v soudním rozhodování obecně. Abych zdůraznil obecnost popisovaných modelů a jejich vliv na rozhodování vrcholných soudů, na některých místech k jednotlivým modelům přiřazuji jako ilustrativní případy mimo české velké senáty i velké senáty vyskytující se v zahraničí.

7.1 První vlastnost: podstata autority

Názory velkých senátů jsou oproti názorům ostatních senátů soudu něčím jiné. Soudci soudu je považují za více autoritativní. Proč tomu tak ovšem je? Čím je vyšší autorita velkých senátů odůvodněna? Obecně existuje mnoho způsobů, jak lze odůvodnit autoritu.⁹²⁹ Podle mého názoru v pozadí činnosti velkých senátů lze vypočítat tři odlišné modely autority, vycházející ze způsobu složení velkého senátu a z procesu vzniku jeho rozhodnutí. Jde o reprezentativní, expertní a koordinační model.

7.1.1 Reprezentativní model

Reprezentativní model vychází z předpokladu, že názor soudu by měl dlouhodobě reflektovat názor všech jeho soudců. Kontinentální vrcholné soudy vydávají většinu svých rozhodnutí v senátech složených z několika vybraných soudců soudu.

⁹²⁷ V této kapitole vycházím z Razova pojetí autority. Podle Raze lze autoritu odůvodnit, jestliže je z nějakého důvodu pro toho, vůči komu je autorita uplatňována, výhodnější se názoru autority podřídit než se sám rozhodovat, co ve světle všech důvodů dělat (tzv. *normal justification thesis*). RAZ, J. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1986, s. 53. Autoritu ovšem neberu jako důvod nutně vylučující jakékoliv jiné důvody při rozhodování, ale jako důvod založený na *zdroji jeho původce*, a nikoliv na váze argumentů, které autorita předkládá. Viz také SCHAUER, F. *Thinking Like a Lawyer: A New Introduction to Legal Reasoning*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012, kap. 4 *Authority and Authorities*.

⁹²⁸ K logice výběru analyzovaných velkých senátů srov. podkapitolu 2.2.

⁹²⁹ RAZ, J. *Practical Reason and Norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 63.

U těchto názorů vyjadřovaných jménem soudu existuje riziko, že neodpovídají pohledu ostatních soudců soudu. Názor celého soudu tak může být dán pouze vlivem vnitřní organizace soudu a náhodou, kteří soudci jménem soudu zrovna promluvíli.⁹³⁰ Stále je to ovšem vrcholný soud jako celek, kdo rozhoduje a kdo je finálním interpretem práva. Názor soudu přitom nemá tvořit menšina jeho soudců. V případě, že s takto menšinovými názory většina soudců soudu nesouhlasí, měla by mít možnost, jak svůj názor v rozhodování soudu prosadit a menšinový názor na soudu by se měl následně tomuto názoru většiny podřídít. Jinými slovy, na soudech by měla vládnout většina.⁹³¹

Názor velkého senátu přitom může více než názor kterékoliv jiné soudní formace reflektovat názor většiny soudců soudu. Uvedené je zřejmé v situaci, kdy ve velkém senátu zasedají všichni soudci soudu. Názor velkého senátu v takovém případě je názorem většiny soudců soudu, tedy i soudu jako celku. Tento názor, na základě výše uvedeného východiska vlády soudní většiny, by na soudu měl mít vyšší autoritu než názor kterékoliv jiné formace složené z menšího počtu soudců soudu.

I velký senát složený pouze z některých soudců soudu ovšem může odvozovat svoji vyšší autoritu od principu vlády většiny soudců soudu. Samozřejmě platí, že jediná formace, která skutečně odráží názor soudu jako celku, je formace obsahující všechny soudce soudu. Názor velkého senátu – z definice nejpočetnější rozhodovací formace soudu⁹³² – ovšem může lépe než názor kterékoliv jiné formace reprezentovat názor všech soudců soudu. To plyne ze základního statistického předpokladu, podle kterého větší náhodně vybraný vzorek určité populace by měl být reprezentativnější ohledně charakteristiky celé populace než vzorek menší. Proto již samotná skutečnost, že ve velkých senátech oproti malým senátům zasedá vyšší počet náhodně vybraných soudců, zvyšuje pravděpodobnost, že názor velkého senátu bude lépe odpovídat názoru soudu jako celku. Ostatně, právě za účelem vyšší reprezentativnosti velkých senátů ohledně názoru všech soudců soudu některé „neúplné“ velké senáty vybírají své členy pro konkrétní kauzu nebo pro určité funkční období losem.⁹³³ Reprezentativnosti neúplných velkých senátů by šlo ale dosáhnout i nepřímo: všichni soudci soudu by se mohli podílet na vybírání soudců, kteří ve velkém senátu zasednou. I v takovém případě by byla naplněna základní podmínka

⁹³⁰ Jak v komentáři k novému vnitřnímu uspořádání nového Nejvyššího soudu Velké Británie uvedl lord Buxton, „člověk nemusí být celým svým tělem americký právní realista, aby připustil, že v některých případech výsledek může být závislý na konkrétních osobnostech soudců, kteří o věci rozhodovali“. BUXTON, R. Sitting en banc in the new Supreme Court. *The Law Quarterly Review*. 2009, roč. 125, s. 288. Že vybraní soudci mohou rozhodnout věc jinak než jiní vybraní soudci, připomíná kterýkoliv nesouhlas velkého senátu s navrhovaným řešením určité právní otázky předkládajícím malým senátem.

⁹³¹ Viz např. článek bývalého předsedy Federálního odvolacího soudu GINSBURG, D., H., FALK, D. Court En Banc: 1981–1990. *The George Washington Law Review*. 1990, roč. 59, č. 1.

⁹³² Srov. definici velkého senátu zastávanou v této knize na s. 5.

⁹³³ Losované rotující velké senáty mají např. ESLP, SDEU nebo některé federální soudy v USA. Více k rotujícím velkým senátům srov. podkapitola 8.2.1.

reprezentativního modelu velkého senátu – na rozhodování velkého senátu se nějakým způsobem podílí všichni soudci soudu, ať již přímo, nebo nepřímo, a to zásadně stejnou měrou. I názor „neúplného“ velkého senátu tak může mít autoritu podloženou tím, že ze všech rozhodovacích formací soudu nejlépe reprezentuje názor všech soudců soudu.

7.1.2 Expertní model

Druhý model autority velkého senátu vychází z pojetí autority jako experta.⁹³⁴ Velký senát může být orgánem, u kterého je, oproti malým senátům, vyšší pravděpodobnost, že rozhodne správně.⁹³⁵ Ve velkém senátu expertního typu sedí nejlepší soudci soudu, na rozhodování je více času, věci jsou zevrubněji diskutované a odůvodnění více promyšlená. Názor velkého senátu není a ani nemá být reprezentativní; naopak, soudci mají rozhodnout jinak – lépe – než by rozhodli jiní soudci soudu.

Dovedeno do důsledku, expertní velký senát by mohl být složený z jednoho soudce typu Dworkinova Herkula.⁹³⁶ V realitě ovšem půjde o středně velké těleso, kombinující znalosti a zkušenosti více soudců. Jak uvádí již prvorepubliková doktrína v souvislosti s výhodami senátního (oproti samosoudcovskému) rozhodování: „[R]ozhodování ve sboru poskytuje – za poměrů jinak stejných – větší záruky správnosti, k níž přispívají zejména: možnost různého nazírání na věc, výměna názorů, nutnost odchylný názor řádně odůvodnit, vzájemná kontrola, uvarování se ukvapenosti, možnost, že to, co jeden soudce přehlédl, zpozoruje druhý.“⁹³⁷

Podle této logiky platí, že čím více soudců, tím lepší rozhodnutí. Navíc, podle tzv. Condorcetovy věty o porotě platí, že jestliže každý člen rozhodujícího tělesa rozhodne spíše správně než nesprávně, přidáváním dalších členů do rozhodujícího tělesa se zvyšuje pravděpodobnost, že těleso dosáhne správného rozhodnutí.⁹³⁸

⁹³⁴ RAZ, J. *Practical Reason and Norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 64–65, uvádí expertizu jako typické ospravedlnění autority. Příkladem expertní autority je autorita doktora vůči pacientovi ohledně medicínských postupů.

⁹³⁵ Pojmy „správně“ a „nesprávně“ v následujících pasážích užívám z pohledu kognitivistické teorie připouštějící zodpověditelnost jakékoliv právní otázky jediným správným závěrem. Srov. KÚHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 25.

⁹³⁶ Ronald Dworkin za účelem vysvětlení své teorie „vynalezl“ Herkula, soudce s nadlidskými schopnostmi a znalostmi. Viz DWORKIN, R. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth, 1977, s. 105–130.

⁹³⁷ HORA, V. *Československé civilní právo procesní. Díl I. Nauka o organizaci a příslušnosti soudů se stálým zřetelem ke Slovensku a Podkarpatské Rusi*. 4. Vydání. Praha: Všeherd, 1934, s. 67. Obdobně i rozsudek RS NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38 č. 3450/2016, body 35–41.

⁹³⁸ Viz KORNHAUSER, L., SAGER, L. G. Unpacking the Court. *Yale Law Journal*. 1986, roč. 96, č. 1, s. 97–98. Viz také EDELMAN, P. *On Legal Implications of the Condorcet Jury Theorem*. 2002, roč. 31.

V soudní praxi to ovšem platí jen do určité míry. V příliš velkém počtu je obtížné deliberovat, snižuje se motivace s kauzou se detailně seznámit a je i obtížnější se shodnout na výsledných důvodech pro rozhodnutí.⁹³⁹ Zevrubná deliberace a poskytování důvodů pro zvolené řešení⁹⁴⁰ jsou přitom klíčovými prvky soudcovského rozhodování. V praxi tak expertní velký senát bude středně početné, poměrně stabilní těleso složené z pečlivě vybraných soudců tak, aby produkovalo co nejlepší výstupy.

7.1.3 Koordinační model

Velký senát koordinačního typu nemusí být respektován proto, že nejlépe reprezentuje názor soudu jako celku, ani proto, že jeho výstupy jsou správnější než výstupy ostatních senátů soudu. Je respektován hlavně proto, že vnáší do rozhodování soudu řád.⁹⁴¹

Koordinační velký senát má řešit konflikty mezi koordinovanými jednotkami – malými senáty. Jeho unikátní hodnotou je, že jednotlivé senáty – mezi sebou a v čase – koordinuje tím, že určuje, který z jejich potenciálně konfliktních názorů platí.⁹⁴² Aby velký senát plnil tuto funkci, musí jeho názory být nadány vyšší autoritou, minimálně způsobitou jeden z konfliktních názorů malých senátů zapudit a druhý naopak posvětit. Vytvoření hierarchie mezi názorem tohoto koordinačního tělesa a názory ostatními je tak jediným způsobem, jak neshody mezi senáty rozhodnout, má-li být rozhodování soudu jednotné.

Velký senát koordinačního typu je minimalistou. Zatímco důsledek spočívající v koordinaci je i za reprezentativním a expertním velkým senátem, čistě koordinační velký senát se od těchto modelů tím, že nemá autoritu či důvod zasahovat, jestliže je rozhodnutí malého senátu nesprávné (tam, kde by zasáhl expert) nebo

⁹³⁹ Viz HESSICK, A., JORDAN, S. Setting the Size of the Supreme Court. *Arizona State Law Journal*. 2009, roč. 41, s. 679–686. Jak uvádí Vojtěch Šimíček, „kvalita rozhodování soudu se neodvíjí od počtu rozhodujících osob (...) začasťe naopak platí, že menší počet soudců dokáže zformulovat daleko přesvědčivější názor než vícehlavé soudní těleso, u něhož se daleko pravidelněji musí hledat názorové kompromisy, nutně rozmělnující výsledný verdikt.“ ŠIMÍČEK, V. Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: jednotná judikatura namísto algoritmů. *Jiné právo* [online]. 3. 12. 2007 [cit. 1. 8. 2019]. Podobně VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 342: „[R]ozhodně nelze říci, že by snád více soudců zasedajících v rozhodovacím tělesu nutně přinášelo lepší rozhodnutí a ‚více spravedlnosti‘.“

⁹⁴⁰ SCHAUER, F. Giving Reasons. *Stanford Law Review*. 1995, roč. 47, č. 4.

⁹⁴¹ Koordinaci více jednotek (lidí) jako další typický důvod pro ospravedlnění autority uvádí RAZ, J. *Practical Reason and Norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 64. Jako příklad Raz uvádí autoritu státu regulovat dopravu díky tomu, že tímto má stát možnost vyřešit problém, jak auta na vozovce koordinovat, a umožnit tak dopravu.

⁹⁴² Viz HART, H. M., SACKS, A. M., ESKRIDE, W. N., FRICKEY, P. P. *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury: Foundation Press, 1994, s. 1–6, rozebírající „princip institucionální dohody (settlement)“.

jestliže neodráží názor zbytku soudu (tam, kde by zasáhl velký senát reprezentativního typu). Koordinátor zasáhne až tam, kde by hrozilo, že malý senát rozhodne jinak než senát předchozí. Nezkoumá přitom meritum názorů (jejich správnost, ať již z hlediska soudu jako celku, nebo z hlediska epistemické správnosti), ale pouze jejich formální harmonii.

Dovedeno do důsledku, koordinaci senátů by mohl provádět i jen jeden soudce, který navíc vždy rozhodne špatně. I tak by totiž svou činností vnášel do rozhodování soudu hodnotu v podobě nekontradikce judikatury. V praxi ovšem kolektivní velký senát a způsob jeho složení může koordinaci napomáhat. Klíčové pro úspěšnou koordinaci je, aby o názoru velkého senátu věděly všechny malé senáty a aby se jím řídily. Za tímto účelem je ideální, aby každá z koordinovaných jednotek do koordinačního centra vyslala svého zástupce. Účast zástupce malého senátu na řízení před velkým senátem zvyšuje pravděpodobnost jak toho, že o rozhodnutí velkého senátu bude malý senát vědět, tak i toho, že se rozhodnutím, na kterém se měl jeho zástupce možnost podílet, bude následně malý senát řídit.⁹⁴³

7.1.4 Hodnoty v pozadí tří modelů

Výše popsané modely jsou vůči sobě v napětí. Ačkoliv velký senát může obsahovat prvky více modelů, nemůže všechny modely naplnit v jejich čisté podobě. Například zatímco expertní model vyžaduje, aby ve velkém senátu seděli odborně nejzdatnější soudci, z hlediska reprezentativního modelu je problematické, aby velký senát byl tvořen bez účasti všech soudců soudu, ať již např. výběráním z nich podle náhodného klíče, nebo poskytnutím jim možnosti členy velkého senátu volit. Jinými slovy, čím více bude velký senát založený na myšlence expertízy, tím méně se může stát reprezentativní ohledně názoru celého soudu. Soudy tak musí mezi jednotlivými modely volit.

Volba mezi jednotlivými modely odráží preferenci hodnot, které ten který model naplňuje. Preferované hodnoty jednotlivými soudy jsou zase dané kontextem, ve kterém soudy působí, obzvláště povahou jejich rozhodování a převažující ideologií aplikace práva. Dva extrémů přitom jsou ideologie vázané aplikace práva, založená na představě mechanické aplikace předchozích pravidel, a ideologie volné aplikace práva, zdůrazňující vliv hodnotového pozadí toho, kdo právo aplikuje.⁹⁴⁴

Reprezentativní model zdůrazňuje hodnotový rozměr práva. Právní pozitivisté i američtí právní realisté připomínají, že právo nemusí pro některé situace poskytovat řešení. V takových případech ten, kdo právo aplikuje, má značný prostor pro

⁹⁴³ Z hlediska psychologického, podílení se na vytváření názoru koreluje s jeho následným respektováním. Viz RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2, s. 323; ABRAMOWICZ, M. En Banc Revisited. *Columbia Law Review*. 2000, roč. 100, č. 6, s. 1621.

⁹⁴⁴ K ideologiím aplikace práva viz WRÓBLEWSKI, J. *The Judicial Application of Law*. Dordrecht: Springer, 1992.

uvážení a do popředí se dostávají jím zastávané hodnoty, jeho politické přesvědčení a jeho osobnosti charakteristika. Reprezentativní model zajišťuje, aby rozhodování soudu reflektovalo nikoliv hodnoty jednoho, dvou nebo tří vybraných soudců, ale hodnoty všech soudců soudu. Všichni soudci soudu mají v tomto modelu stejnou možnost své hodnoty do rozhodnutí otisknout, a to ať již přímo tím, že vždy zasedají ve velkém senátu, jejich pravidelnou rotací ve velkém senátu, anebo jejich zapojením do výběru členů velkého senátu.⁹⁴⁵

Expertní model zase vyjadřuje pohled na právo jako na technickou disciplínu pro znalce. Neautoritativnější rozhodnutí vydá ten, kdo má nejvyšší expertízu, ne ten, kdo reprezentuje svým názorem hodnoty nějaké širší populace. Preference expertního modelu by dávala smysl např. v oborech práva, ve kterých jde o detailní znalost komplikovaných technických právních předpisů více než o provedení hodnotové volby. Otázkou však je, zda v provázaném, konstitucionalizovaném právním řádu vůbec takové obory existují.

Koordinační model jde oproti expertnímu modelu ještě dál. Zdůrazňuje pohled na právo dotvářené soudní judikaturou jako na systém formálně bezrozporných pravidel. Hlavní hodnotou naplňovanou tímto modelem je vnitřní bezrozpornost a poznatelnost práva.

Ilustrativní je v tomto ohledu porovnání reakce na „neúplné“ velké senáty v USA a u nás. V USA – kde je více než na kontinentu právo považováno za hodnotový, s politikou související systém⁹⁴⁶ – jsou federální odvolací soudy strukturované podobně jako naše vrcholné soudy: zásadně zasedají v tříčlenných senátech, ovšem v některých případech rozhodují ve velkém senátu. Velké senáty se dlouhou dobu skládaly ze všech soudců soudu, typicky šlo tedy o tělesa do 20 soudců. Na konci sedmdesátých let ovšem některé odvolací soudy nabobtnaly do takových rozměrů, že rozhodování ve velkém senátu složeném ze všech soudců soudu se stalo obtížné. Zákonodárce proto těmto početným soudům povolil rozhodovat ve velkých senátech složených pouze z části soudců, určených pro konkrétní případ losem.⁹⁴⁷

Možnost neúplných velkých senátů se ovšem v USA setkala se značným odporem. Odpor přitom přišel nejen z doktrinárních sfér,⁹⁴⁸ ale ozvali se především

⁹⁴⁵ K vedlejším efektům rotování členů velkého senátu srov. podkapitulu 8.2.1.

⁹⁴⁶ Pro analýzu rozdílného vnímání práva na kontinentu a v zemích common law viz TAMANAHA, B. Z. *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics in Judging*. Princeton: Princeton University Press, 2009, s. 24–26.

⁹⁴⁷ Act of Oct. 20, 1978, Pub. L. No. 95–486, section 6, 92 Stat. 1629 (1978) dovolující soudům s více než 15 členy zasedat při *en banc* proceduře v méně než všech soudcích soudu. Možnosti využil pouze devátý okrsek, který je největším, má 29 soudců. Ve velkém senátu zasedá předseda soudu a deset dalších náhodně pro případ vylosovaných soudců soudu. Viz 9th Cir. Local. R 35-3 (ve znění k 1. 7. 2007). Více k tomuto soudu srov. HELLMAN, A. D. *Getting It Right: Panel Error and the En Banc Process in the Ninth Circuit Court of Appeals*. *UC Davis Law Review*. 2000, roč. 34, č. 2.

⁹⁴⁸ Ke konceptu a k důležitosti vlády většiny na soudech členěných do senátů v kontextu federálních odvolacích soudců v USA viz ALEXANDER JR, A. L. *En Banc Hearings in the Federal Courts of Appeals: Accommodating Institutional Responsibilities (Part 1)*. *New York University Law Review*. 1965, roč. 40, č. 1, zejména s. 586–592; GINSBURG, D. H., FALK, D. *Court En Banc: 1981–1990*.

soudci samotní. Neúplné velké senáty soudci označovali a dodnes označují za systémově chybné. Federální soudkyně Rymer je považuje za neslučitelné s kolegiálním, efektivním a odpovědným rozhodováním soudu.⁹⁴⁹ Označuje za nepřijatelné, aby se na rozhodnutí zavazujícím celý soud někteří soudci soudu nepodíleli. Soud, podle ní, nemůže reprezentovat jiný počet soudců než soudci všichni.⁹⁵⁰ Soudkyně Nejvyššího soudu O'Connor zase v dopise legislativní komisi kongresu napsala, že neúplné velké senáty nemohou účinně úlohu velkého senátu plnit.⁹⁵¹ Soudce Posner zase označuje takový velký senát pejorativně jako „kupírovanou velkosenátní proceduru“.⁹⁵²

Oproti tomu v České republice, podobně jako v jiných evropských státech, se kritika velkých senátů z akademických ani soudcovských pozic neobjevila. A to i přesto, že méně početné, nerotující a podle určitého klíče složené velké senáty obou nejvyšších soudů reprezentují názor soudu jako celku ještě hůře než kupírované velké senáty v USA. Výjimkou je kritika složení velkého senátu SDEU z pera H. Rasmussena. Ten vyjadřuje obavu, že mechanismus složení velkého senátu zvolený po přistoupení nových členů v roce 2004 vytvořil hierarchii mezi „elitními“ a „méně privilegovanými“ soudci, která vede ke „kumulaci velkého množství rozhodovacích pravomocí v rukou mála soudců“ a k „marginalizaci vlivu“ ostatních soudců. V době kritiky v třináctičlenném velkém senátu SDEU zasedali čtyři virilní členové (předseda soudu a tři předsedové senátů zvoleni na tři roky), které doplňovalo devět rotujících členů vybraných z ostatních soudců soudu.⁹⁵³

Uvedené podle mého názoru reflektuje v našem právním myšlení stále přetrvávající formalistické a kognitivistické pojetí práva, podle kterého interpretaci a aplikaci práva neovlivňují hodnoty interpreta, ale buď jde o čistě mechanický proces, anebo dovednost v právu nalézt správné řešení.⁹⁵⁴ V takovém případě je v podstatě

The George Washington Law Review. 1990, roč. 59, č. 1, s. 1034–1039. Otázka tkví pouze v tom, jak silně by měly většiny na soudech vládnout ve světle jiných konkurenčních hodnot systému, jako je třeba zájem na stabilitě práva. Viz HELLMAN, A. D. The Law of the Circuit Revisited: What Role for Majority Rule? *Southern Illinois Law Journal*. 2007, roč. 32, č. 3.

⁹⁴⁹ RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2, s. 317–320.

⁹⁵⁰ Tamtéž, s. 319.

⁹⁵¹ Dopis soudkyně Sandry Day O'Connor ze dne 23. 6. 1998 adresovaný předsedovi komise pro strukturální alternativy federálních odvolacích soudů Byronovi R. Whitovi, s. 2, dostupné z: <https://library.unt.edu/gpo/csafca/hearings/submitted/pdf/oconnor.pdf>.

⁹⁵² V původním znění „*a bobtailed en banc procedure*“. POSNER, R. Is the Ninth Circuit Too Large? A Statistical Study of Judicial Quality. *The Journal of Legal Studies*. 2000, roč. 29, č. 2, s. 712.

⁹⁵³ RASMUSSEN, H. Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the post-2005 Ideological Revolt. *Common Market Law Review*. 2007, roč. 44, s. 1671–1675. Poměry virilních a rotujících členů velkého senátu SDEU se následně v roce 2012 ve prospěch druhé skupiny změnil, princip sestavení velkého senátu ale zůstal obdobný. Srov. čl. 27 odst. 1 Jednacího řádu SDEU.

⁹⁵⁴ K analýze příčin nadměrně formalistického pojetí práva porevoluční obecné justice u nás viz KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, hlavně kapitolu 5. K sociologickému pohledu na právní vědomí společnosti v různých regionech Evropy srov. KURKCHIYAN, M. Perceptions of

lhostejné, kdo tento proces provádí, popřípadě je záhodno, aby ho prováděli ti v technice práva nejzdatnější.⁹⁵⁵

7.1.5 Autorita velkého senátu, rozšířeného senátu a pléna

Tato část aplikuje tři modely autority velkého senátu na tři české velké senáty. Je přitom nutné připomenout, že za jednotlivými velkými senáty může v pozadí stát kombinace více výše uvedených modelů, např. expertní velký senát může provádět i koordinační funkci.

Autoritu pléna Ústavního soudu nejlépe vystihuje reprezentativní model. Plénum je složeno ze všech patnácti soudců soudu. Toto pojetí v případě pléna dává velký smysl. Rozhodování v oblasti ústavního práva je totiž oproti rozhodování v jiných oblastech práva obecně vnímáno jako těsněji spjaté s hodnotovým východiskem rozhodujících osob.⁹⁵⁶ Jelikož se soudci Ústavního soudu ve svých hodnotových východiscích liší, reálně hrozí, že by důležitou kauzu rozhodl senát tří soudců jinak, než kdyby všech patnáct soudců rozhodovalo dohromady. V takové situaci je jen logické, že plénu jakožto „nejreprezentativnějšímu rozhodovacímu orgánu ÚS“⁹⁵⁷ složenému ze všech 15 soudců soudu je přisuzována zvláštní autorita již jen na základě faktu, že v něm zasedají všichni soudci soudu. Náhodně vylosovaný soudce zpravodaj vyhotoví návrh, ostatní soudci soudu se ale na rozhodování mohou podílet protinávryhy a hlasováním. Jestliže návrh soudce zpravodaje nezíská většinu, věc se předává jako zpravodaji někomu jinému, a to až do doby, než návrh získá plenární většinu.

Velký senát Nejvyššího soudu se blíží minimalistickému koordinačnímu modelu. Specializované malé senáty v něm oznamují, že se odchyľují od dosavadní judikatury, popřípadě v něm zástupci malých senátů koordinují, jak sjednotit budoucí senátní postup. Díky specializaci soudce zpravodaje a nespécializaci ostatních členů velkého senátu je oponentura velkého senátu omezená. Aby koordinace byla účinná, musí následně malé senáty o rozhodnutí velkého senátu vědět a respektovat ho. To je zajištěné tím, že každý malý senát má ve velkém senátu svého zástupce. Koordinační model společně se specializací tak způsobuje, že velký senát nepůsobí

Law and Social Order: A Cross-National Comparison of Collective Legal Consciousness. *Wisconsin International Law Journal*. 2011, roč. 29 ukazující, že lidé ze zemí střední a východní Evropy právo vnímají jako formalizovaný systém určený pro vysoké specialisty v oboru.

⁹⁵⁵ Viz ATIYAH, P., SUMMERS, R. *Form and Substance in Anglo-American Law: A Comparative Study of Legal Reasoning, Legal Theory, and Legal Institutions*. Oxford: Clarendon Press, 1987, s. 269, kteří uvádějí, že vůbec využívání senátů na nejvyšších soudech je důsledkem formalistického pojmání práva, podle kterého je nerozhodné, jak je rozhodující těleso složeno.

⁹⁵⁶ Ke specifčnosti ústavního práva srov. výše, s. 178–179. Sám ovšem mám za to, že ve skutečnosti je rozhodování těsně spjaté s hodnotovým východiskem rozhodující osoby ve všech oblastech práva. K tomu srov. podkapitulu 8.1.

⁹⁵⁷ Takto plénum označuje WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007, § 11.

jako policajt na křižovatce právních řešení, ale spíše jako nástěnka. Hlavní je dát skrze velký senát ostatním senátům vědět, že se od dosavadní judikatury odchylují. Samotný velký senát ovšem často ani nepřezkoumává, zda řešení navržené malým senátem je správné⁹⁵⁸ či zda odpovídá názoru ostatních soudců soudu.⁹⁵⁹ Ve velké většině případů následuje řešení navržené předkládajícím senátem. Hodnota vnášená do rozhodování Nejvyššího soudu velkým senátem tak tkví především v transparentnosti judikatorních odklonů.

Autorita rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se blíží expertnímu modelu. Senát má sedm členů, vybraných předsedou soudu podle klíče spočívajícího v jejich erudici, přehledu a argumentačních schopnostech. To v praxi sice znamená velkou akceschopnost senátu, na druhou stranu čtyři takto specifičtí soudci rozšířeného senátu mohou zavázat zbývajících zhruba 30 soudců soudu, kteří s názorem rozšířeného senátu nemusí souhlasit. Složení rozšířeného senátu je stabilní, většina řadových soudců soudu v něm dlouhá léta nebo nikdy nezasedne. Soudce zpravodaj je v rozšířeném senátu většinou určen tak, aby posoudil řešenou právní otázku na předkládajícím senátu nezávisle, a ostatní členové senátu jsou při projednávání silní partneři do diskuze, neboť se řešenou problematikou ve svém rozhodování také zabývají. Rozhodnutí jsou propracovaná, psána diskursivním stylem se snahou přesvědčit o správnosti zvoleného řešení a pojmout analyzovanou právní otázku komplexně.

Proč velké senáty tří vrcholných soudů tendují k jinému pojetí autority? Tato otázka jde sice o krok dále než otázky, na které se soustředily případové studie, přesto si zde dovoluji nabídnout možné vysvětlení. Domnívám se, že to může být dáno povahou toho, koho tyto soudy vnímají jako hlavní adresáty jejich činnosti. Jedním z hlavních adresátů činnosti Ústavního soudu jsou politici. To plyne hlavně z role Ústavního soudu jako hlídače ústavních mantinelů veškeré politické činnosti. Politika přitom typicky pracuje s principem reprezentace, dle kterého výsledné rozhodnutí má co nejvíce reflektovat názor všech těch, jejichž jménem se rozhoduje. Z toho důvodu i plénum Ústavního soudu používá reprezentativní model. Nevyšší soud je zase složen převážně z kariérních soudců, kteří na tento soud přišli z nižších soudů. Jeho hlavní činností je přitom sjednocovat výklad práva v celé soudní soustavě. Za tímto účelem i soudci Nejvyššího soudu pravidelně nižší soudy objíždí a komunikují s nimi. Z pohledu soudců nižšího soudu je přitom hlavní, aby judikatura Nejvyššího soudu byla čitelná a jednotná, a to bez ohledu na podstatu vysloveného názoru. Proto Nejvyšší soud má koordinační velký senát, jehož doménou je právě transparentní udržování konzistentní judikatury. Hlavními adresáty

⁹⁵⁸ Toho si všimla již prvorepubliková doktrína při úvahách o složení tehdejšího rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který rozhodoval ve specializovaných tříčlenných senátech. Václav Joachim v komentáři zákona o NSS upozorňuje na to, že: „rozšířením počtu členů senátu nezvyšuje se vzhledem k specializaci členů grémia vždy též odborná úroveň senátu (...)“. Proto neměl být počet členů rozšířeného senátu stanoven moc vysoko. JOACHIM, V. *Nový zákon o Nejvyšším správním soudě ze dne 16. června 1937 č. 164 Sb. z. a n.* Praha: Nákladem vlastním, 1937, s. 172.

⁹⁵⁹ Je zajímavé, že v původně navrhovaném způsobu složení velkého senátu, vycházejícího z principu každoroční rotace jeho členů, byla zřetelně viditelná nyní nepřítomná idea, aby se ve velkém senátu promítal názor celého soudu, nikoliv pouze stabilně vybraných soudců.

judikatury Nejvyššího správního soudu jsou sice také nižší soudy (a správní orgány), oproti Nejvyššímu soudu je ovšem Nejvyšší správní soud daleko více propojený s akademií. To je dáno především tím, že jeho podstatnou část tvoří akademici. Nejvyšší správní soud proto klade větší důraz na akceptovatelnost jeho výstupů odborníky. Proto i má rozšířený senát expertního typu.

7.2 Druhá vlastnost: způsob prosazování autority

Kromě stanovení názoru musí velký senát tento názor v rozhodování celého vícesenátního soudu i nějak prosadit. Způsob prosazování názoru velkého senátu je z velké části předurčen kritérii, podle kterých si velký senát vybírá případy.⁹⁶⁰ Závisí ovšem i na dalších aspektech jeho institucionálního nastavení a jeho činnosti. Tato část popisuje tři základní modely, jak může velký senát svůj názor v rozhodování soudu prosazovat.

7.2.1 Prevence

Prvním způsobem je prevence. Idea v jeho pozadí je ovlivnit a sjednotit rozhodování malých senátů předtím, než vůbec tyto senáty k otázce vyjádří svůj právní názor. Jelikož judikatura velkého senátu je pro malé senáty závazná, velký senát může budoucí rozhodování malých senátů kontrolovat tím, že jim v rozhodnutích dá instrukce. Role velkého senátu v tomto modelu je rolí vizionáře ukazujícího senátům cestu vpřed.

Velký senát prosazuje svůj názor preventivně, pokud rozhoduje kauzy nastolující dosud nejudikované právní otázky. To je třeba případ SDEU, na kterém do velkého senátu mimo jiné putují případy, ve kterých vyvstávají nové, dosud nejudikované otázky.⁹⁶¹ Prvek tohoto modelu je ovšem přítomen i tehdy, jestliže velký senát rozebere určitou právní otázku obecněji a komplexněji, než by bylo nutné pro rozhodnutí judikatorního rozporu, což následně slouží malým senátům jako základní zdroj reference při rozhodování určitých typů případů.

⁹⁶⁰ Tyto tři mechanismy jsem poprvé popsal na činnosti Evropského soudu pro lidská práva v mojí práci na Oxfordské univerzitě. KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora), s. 90–93. Z tohoto popisu zde vycházím.

⁹⁶¹ Viz čl. 60 odst. 1 Jednacího řádu SDEU; PRECHAL, S. The Many Formations of the Court of Justice: 15 Years After Nice. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 39, č. 5, s. 1268 a rozhovor se stejnou soudkyní, kde hovoří o praktickém fungování této úpravy. DE BOER, N. Interview with Judge Sacha Prechal of the European Court of Justice: Part I: Working at the CJEU. *European Law Blog* [online]. 18. 12. 2013 [cit. 1. 8. 2019].

7.2.2 Korekce

Druhým způsobem prosazení autority velkého senátu je korekce. Myšlenkou v pozadí korekce je kontrolovat rozhodování malých senátů až poté, co rozhodnou. Velký senát posuzuje, zda takovéto rozhodnutí je v souladu s jeho názorem.⁹⁶²

Kontrola přitom může nastat již v totožné kauze, nebo až v některé z následujících kauz. Na mechanismu možnosti kontroly již v totožné kauze je založena např. procedura postoupení velkému senátu u ESLP (*referral*).⁹⁶³ Kontrola až v následující kauze se děje u českých vrcholných soudů, na kterých velké senáty posuzují správnost dříve vyslovených právních závěrů malých senátů.

Podobně je způsob korekce variabilní i v tom, kdo provádí kontrolu, tedy kdo vybírá, které případy se do velkého senátu dostanou. Mohou to být např. ostatní senáty soudu, všichni soudci soudu nebo účastníci řízení ve spolupráci se zvláštním tělesem soudu. Příklady prvního způsobu jsou velké senáty rozebírané v této knize; příkladem druhého způsobu je americká *en banc* procedura⁹⁶⁴ či výběr případů na plenární schůzi SDEU;⁹⁶⁵ příkladem třetího způsobu je procedura postoupení (*referral*) velkému senátu na ESLP, dle které po rozhodnutí malého senátu může na žádost účastníka řízení zvláštní panel pěti soudců rozhodnout, že věc znovu posoudí velký senát.⁹⁶⁶

Prvky modelu korekce spočívají v aktivaci velkého senátu za účelem posouzení, zda se odchýlit od dosavadní judikatury, k vyřešení judikatorního rozporu anebo k přezkoumání právního názoru malého senátu v téže věci. Role velkého senátu v tomto modelu představuje roli moderátora dohlížejícího na diskusi malých senátů.

7.2.3 Atrakce

Třetím způsobem, jak velký senát může prosadit svoji autoritu v rozhodování soudu, je rozhodnutí případu samostatně. Myšlenka v pozadí tohoto přístupu je, že

⁹⁶² Ohledně tohoto kontrolního aspektu rozhodování velkého senátu v USA viz HELLMAN, A. D. Getting It Right: Panel Error and the En Banc Process in the Ninth Circuit Court of Appeals. *UC Davis Law Review*. 2000, roč. 34, č. 2, s. 452–467.

⁹⁶³ Viz čl. 43 Úmluvy. Více k této proceduře viz KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora), s. 18–28.

⁹⁶⁴ O tom, že federální soud rozhodne věc ve velkém senátu, rozhodují všichni soudci soudu. Viz 28 U.S.C. § 46(c). Praxe mezi jednotlivými soudy se liší. Na většině soudů může ovšem iniciovat hlasování o postoupení věci velkému senátu jakýkoliv, i případ v senátu nerozhodující, soudce soudu. Srov. přehled praxí jednotlivých federálních soudů v LABOVITZ, J. En Banc Procedure in the Federal Courts of Appeals. *University of Pennsylvania Law Review*. 1962, roč. 111, č. 2.

⁹⁶⁵ Viz čl. 60 odst. 1 Jednacího řádu SDEU.

⁹⁶⁶ Viz čl. 43 Úmluvy. Více k této proceduře viz KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora), s. 18–28.

velký senát neprosazuje svůj názor skrze instruování či kontrolu malých senátů, ale přímo. Typicky se toto děje v situacích, kdy je třeba rozhodnout politicky, společensky či jinak citlivé případy s velkým dopadem. Velký senát v takových případech ne nutně ovlivňuje či kontroluje budoucí nebo minulé rozhodování malých senátů, ale případ rozhoduje z toho důvodu, že je důležité, aby rozhodnutí v této konkrétní věci odráželo autoritativní názor velkého senátu.

Takto např. senáty Ústavního soudu mohou plénu postoupit kontroverzní nebo politicky citlivé kauzy, jak se tomu stalo např. v kauze slovenských důchodů, ve které následně plénum prohlásilo rozsudek SDEU za vydaný *ultra vires*.⁹⁶⁷ Podobně např. na SDEU velký senát rozhoduje, mimo jiné, jestliže to „důležitost věci nebo zvláštní okolnosti“ vyžadují.⁹⁶⁸

7.2.4 Vliv modelu na rozhodování soudu

Opět je nutné zdůraznit, že výše popsané tři modely prosazování velkosenátní autority jsou analytické abstrakce. Jedno rozhodnutí velkého senátu může zároveň využívat různé modely.⁹⁶⁹ Společným jmenovatelem všech tří modelů je potenciální rozdíl mezi názorem některého z malých senátů a názorem velkého senátu. Tento konflikt již mohl nastat (korektivní model), pravděpodobně by mohl nastat v budoucnu (preventivní model) anebo je z hlediska společenských dopadů příliš nákladné, pokud by nastal (model atrakce).

Který model prosazování autority velkého senátu soud následuje, ovlivňuje způsob, jak celý soud rozhoduje. U modelu prevence se právo na soudu vyvíjí „shora dolů“ (*top-down*), od velkého senátu k malým senátům. Velký senát jako první za soud judikuje dosud neřešené právní otázky; autorita velkého senátu se k přijatým řešením váže ihned. Limitem tohoto přístupu je nemožnost velkého senátu předvídat všechny budoucí situace, což mu umožňuje dávat pouze obecné standardy, ne nutně determinující rozhodování malých senátů.⁹⁷⁰

Oproti tomu u korektivního modelu se právo vyvíjí „zezdola nahoru“ (*bottom-up*), tedy od malých senátů k velkému senátu. Malé senáty v tomto modelu jako první judikují k dosud nejudikovaným otázkám. U jejich výkladu ovšem nemusí být zřejmé, zda se jedná o názor správný nebo z hlediska celého soudu reprezentativní (tedy v praxi odpovídající velkému senátu), anebo o názor daný pouze tím, kdo rozhodoval konkrétní případ. Tuto jistotu lze dostat až poté, co judikatorní závěr

⁹⁶⁷ Nález ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (N 24/64 SbNU 237).

⁹⁶⁸ Viz čl. 60 odst. 1 Jednacího řádu SDEU.

⁹⁶⁹ Viz SHAVELL, S. The Appeals Process as a Means of Error Correction. *The Journal of Legal Studies*. 1995, roč. 24, č. 2 popisující korektivní funkci rozhodování odvolání a zároveň připouštějící, že funkce odvolání je i tvořit právo do budoucna.

⁹⁷⁰ Viz SCHAUER, F. Refining the Lawmaking Function of the Supreme Court. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 1983, roč. 17, č. 1, s. 17, 18.

sedimentuje v sérii několika rozhodnutí,⁹⁷¹ anebo pokud k některému z již vyřešených názorů následně přistoupí autorita velkého senátu.

Zda se právo na soudu vyvíjí *top-down* nebo *bottom-up*, není v praxi lhostejné. Oba procesy totiž nemusí vést ke stejnému řešení. Je tomu tak proto, že rozhodování se v právu děje s ohledem na institucionální historii. Tento jev v právu názorně ukazuje Dworkinova analogie s psaním románu na pokračování postupně více spisovateli, podle které první spisovatel má „jiný úkol“ než ti následující, kteří na prvního spisovatele musejí navazovat.⁹⁷² Právo se tak může vyvinout jinak, jestliže jako první právní otázku rozhodne malý senát a až následně na to reaguje velký senát, a jinak, jestliže je tomu naopak (tzv. *path dependence*).⁹⁷³

Ze stejného důvodu není lhostejné ani to, zda velký senát moderátor může korigovat rozhodnutí malého senátu již v téže věci, jako to je např. u ESLP, anebo až v některé z dalších věcí s obdobnou právní otázkou, jako to je např. u českého Ústavního soudu. Možnost korekce již v téže věci totiž přináší možnost téměř úplně eliminovat (či odložit) účinky původního rozhodnutí malého senátu. Jakmile velký senát věc přijme ke korekci, je zřejmé, že názor malého senátu není na dlouhou dobu jediný a konečný názor soudu. Oproti tomu, jestliže velký senát musí s možností korekce čekat až na další vhodnou příležitost, může příležitost opravit názor malého senátu přijít až i za dlouhou dobu, nebo dokonce vůbec. Právní závěr malého senátu tak v meziobdobí žije svým životem a může ovlivňovat nejen výklad a aplikaci práva jinými institucemi v systému, ale i vnímání a postavení celého soudu, jehož jménem malý senát věc rozhodl. Příkladem je nedávná kauza hoteliéra řešená Ústavním soudem.⁹⁷⁴ V ní dvoučlenná většina druhého senátu došla k závěru, že nejde o diskriminaci, jestliže hoteliér odmítne ubytovat občana Ruské federace v případě, že tento občan odmítl podepsat prohlášení odsuzující okupaci Krymu. Je velká pravděpodobnost, že pokud by věc rozhodovalo plénum, výsledek by byl jiný.⁹⁷⁵ Třináct soudců Ústavního soudu tak možná čeká na první příležitost rozhodnutí druhého senátu

⁹⁷¹ K pojmu sedimentace judikatorních závěrů viz KÁČER, M. *Pročो zotrvat' pri rozhodnutom. Teória záväznosti precedentu*. Praha: Leges, 2013, s. 88, 92 a tam citovanou další literaturu.

⁹⁷² DWORKIN, R. *Law as Interpretation. Critical Inquiry*. 1982, roč. 9, č. 1, s. 192. Podrobně k *chain novel* přirovnání viz DWORKIN, R. *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986, s. 228–238. K podrobnějšímu vysvětlení dopadu Dworkinovy teorie na doktrínu horizontální *stare decisis* viz HERSHOVITZ, S. *Integrity and Stare Decisis*. In HERSHOVITZ, Scott. (ed.) *Exploring Law's Empire: The Jurisprudence of Ronald Dworkin*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

⁹⁷³ SWEET, A. S. *Path Dependence, Precedent, and Judicial Power*. In SHAPIRO, M., SWEET, A. S. (eds.) *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁹⁷⁴ Nález ÚS ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18.

⁹⁷⁵ Všichni tři soudci soudu, kteří se mimo většinu druhého senátu k nálezu vyjádřili (L. David; P. Rychetský; R. Suchánek), s ním nesouhlasili. Viz názor soudce Davida v odlišném stanovisku k nálezu; názor Pavla Rychetského vyjádřený v pořadu *Otázky Václava Moravce. Česká televize* [online]. 2. 6. 2019 [cit. 1. 8. 2019]; a názor Radovana Suchánka v rozhovoru DIMUN, P. *Ústavní soudce Suchánek: Předseda Rychetský by měl být zdrženlivější v kritice rozhodovací činnosti soudu. Česká justice* [online]. 29. 6. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. S nálezem vyjádřilo veřejný nesouhlas i několik akademiků – např. Jan Wintr a Jiří Příbáň. Viz PROCHÁZKOVÁ, A. *Má trh bránit hodnoty? Ústavní soud se zastal ostravského hoteliéra. Respekt* [online]. 3. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019].

v plénu změnit. Život ale nečeká, a tak po rozhodnutí druhého senátu následovala obsáhlá, téměř jednohlasně vůči Ústavnímu soudu kritická, diskuze.⁹⁷⁶ Nemožnost velkého senátu názor malého senátu korigovat ihned v totožné kauze tak v důsledku zvyšuje roli malých senátů v rozhodování konkrétního soudu.

I volba posledního modelu prosazování autority velkého senátu v rozhodování vícesenačního soudu – atrakce – ovlivňuje způsob, jak soud s takovýmto velkým senátem rozhoduje. Tento model totiž odděluje rozhodování velkého senátu od rozhodování malých senátů. Velký senát si vybírá důležité kauzy, ve kterých je potřeba eliminovat možnost, že by malý senát rozhodl odlišně od názoru velkého senátu. V ostatních nevybraných věcech rozhodují velkým senátem neinstruované a nekontrolované malé senáty.

7.2.5 Prosazování názoru velkým senátem, rozšířeným senátem a plénem

Institucionální nastavení tří českých vrcholných soudů sleduje různé modely prosazování autority jejich velkých senátů. Velkému senátu Nejvyššího soudu a rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu zákon jako výchozí stanoví korektivní model. Oba tyto senáty jako výlučnou zákonnou podmínku jejich aktivace považují existenci rozporu názoru malého senátu s předchozím právním názorem soudu. Na obou soudech tak jako první, a často jako jediní, judikují k určitým právním otázkám malé senáty. Velké senáty nad tímto jako moderátoři dozorují a vstupují do procesu rozhodování až tehdy, pokud se malé senáty mezi sebou (v okamžiku nebo v čase) neshodnou.

Velký i rozšířený senát ovšem aplikují i prvky z ostatních dvou modelů. Velký senát v některých případech rozhoduje věci i při neexistenci judikatorního rozporu, a to hlavně za účelem dialogu s Ústavním soudem. V takovém případě velký senát aplikuje prvek modelu atrakce, kdy v důležité věci předchází tomu, aby názor za soud v mezisoudním dialogu vyjádřil malý senát. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zase často pojmá svá rozhodnutí široce a komplexně, čímž využívá prvků preventivního modelu. Ustanovení § 18 s. ř. s. navíc připouští, aby předseda soudu nebo malé senáty aktivovali rozšířený senát podle jejich uvážení, tedy potenciálně i za účelem rozhodnutí konkrétní důležité kauzy nebo uchopení dosud nejudikované právní otázky; toto ustanovení však zůstává v praxi nevyužité.

Plénum Ústavního soudu oproti tomu má při volbě modelu prosazování své autority velký prostor pro uvážení. V dosavadním rozhodování plénum volí kombinaci modelu korekce a modelu atrakce. Stanoviska jsou, podobně jako rozhodování

⁹⁷⁶ Srov. např. MOLÁČEK, J. Je suis Rus! *Deník N* [online]. 2. 4. 2019 [cit. 1. 8. 2019]; BOUŠKA, J. Zatmění Ústavního soudu. *Reportér Magazin* [online]. 6. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019]; SCHNEIDER, J. Jak se z Ústavního soudu stalo Divadlo Spejbla a Hurvínka. *Česká pozice* [online]. 3. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019].

velkého a rozšířeného senátu, založena na kontrolním modelu; rozhodování věcí ve věcech kontroly norem a rozhodování atrahovaných věcí (věcí týkajících se ústavních činitelů, věcí proti rozhodnutím zvláštního senátu atp.) odráží model atrakce. Tyto kategorie případů totiž nejsou vymezené s ohledem na důležitost z hlediska stavu judikatury v okamžiku rozhodování pléna, ale s ohledem na důležitost jednotlivých kauz. U kontroly norem jde o typovou důležitost danou tím, že dochází k zásahu do činnosti zákonodárce či jiného k tomu legitimovaného tvůrce právního předpisu; v případě jiných atrahovaných věcí jde hlavně o předpoklad politické či jiné důležitosti rozhodnutí. Kritéria právní nebo kritéria správnosti předchozího právního názoru soudu jsou v tomto ohledu v pozadí.

7.3 Třetí vlastnost: intenzita prosazování autority

Třetí klíčová vlastnost velkého senátu je intenzita, s jakou svoji autoritu v rozhodování soudu prosazuje. Síla velkého senátu je dána předně tím, jak často, jakým způsobem a s jakým důsledkem pro rozhodování soudu rozhoduje. To ovlivňuje míru, nakolik názor velkého senátu je otisknut v rozhodování soudu, jehož je součástí. Jak silně velké senáty v rozhodování soudu svůj názor prosazují, lze vyjádřit dvěma extrémami, mezi nimiž se velké senáty v praxi pohybují.

7.3.1 Fortissimus a Pianissimus

Prvním extrémem je zvláště silný velký senát, nazvěme ho třeba *Fortissimus*. *Fortissimus* má veškeré rozhodování soudu pod kontrolou, ať již rozhoduje on sám, nebo rozhoduje malý senát. Toho může docílit tím, že sám rozhoduje většinu či dokonce všechny případy soudu, nebo že názory malých senátů má vždy možnost přezkoumat, nejlépe ještě v totožné věci. Názory malých senátů jsou buď pouze jakési předběžné názory, které se stávají finálními, až pokud se k nim *Fortissimus* vyjádří, anebo jsou to názory, které jsou pevně předurčené instrukcemi *Fortissima*. Jeho rozhodnutí pokrývají veškerou rozhodovací agendu soudu a pravidelně se aktualizují, aby potvrdily, že stále jde o jeho názor. Do velkého senátu tohoto typu existuje více cest, a – aby bylo skutečně jasné, že kauzy, co se tam mají dostat, se tam dostanou – případy vybírá buď více aktérů soudu, anebo rovnou sám velký senát.

Opačným extrémem je zvláště slabý velký senát – *Pianissimus*. Tento senát je aktivován sporadicky, pokud vůbec někdy. Je-li už aktivován, negeneruje autonomní právní názor, ale spíše přebírá právní názory malých senátů. Věci navíc rozhoduje co nejzdrženlivěji, aby neomezil budoucí rozhodování malých senátů. Malé senáty ani jeho rozhodnutím nepřiznávají zvláštní váhu. Chtějí-li, samy ho mohou popřít. Výběr kauz velkého senátu je na malých senátech, které nejsou v disciplíně

předkládání kauz velkému senátu zvlášť horlivé. V podstatě věc do velkého senátu předloží, pouze pokud sami chtějí. Nikdo je v tomto předkládání nehlídá.

Uvedené dva typy velkých senátů jsou pochopitelně karikaturou. Jedná se o extrém. V praxi jsou velké senáty někde mezi *Fortissimem* a *Pianissimem*. Velké senáty ale mohou mít více prvků jednoho nebo druhého a podle toho, kterému se více blíží, zaujímat odlišnou roli v procesu rozhodování jejich soudu.

Rozdílná intenzita zapojení velkého senátu do rozhodování vícesenátního soudu ovlivňuje centralizaci rozhodování tohoto soudu. U velkých senátů typu *Fortissima* dochází k centralizaci rozhodování okolo názoru vygenerovaného velkým senátem. Minimálně dlouhodobě veškeré názory soudu odpovídají tomuto – reprezentativnímu, odbornému nebo koordinačnímu – názoru velkého senátu. Naopak u velkých senátů typu *Pianissima* je rozhodování soudu decentralizované. Rozhodnutí jednotlivých senátů nemusí odpovídat názoru velkého senátu; s tímto názorem často ani není porovnáváno, neboť velký senát vůbec nedostane příležitost názor vyjádřit. Fakticky rozhodující a judikaturu určující jednotky jsou malé senáty.

V praxi by ale ani jeden z extrémů nefungoval. Oba extrém v důsledku zpochybňují autoritu rozhodnutí soudu. Velký senát typu *Fortissima* totiž způsobuje, že rozhodnutí malých senátů, dokud za nimi nestojí autorita velkého senátu, mají nízkou autoritu a mohou být jako „dočasné a předběžné“ názory soudu zpochybňovány. Co je po právu, bude možné zjistit až tehdy, pokud velký senát promluví. Paradoxně podobný problém hrozí i u značně decentralizovaného soudu ve středu se slabým *Pianissimem*. Rozhodnutí jednotlivých senátů jsou sice z pohledu těchto senátů konečná, ale z pohledu soudu jako celku konečná nejsou. Příště může o podobné otázce rozhodovat jiný senát, a jelikož na soudu účinně nepůsobí žádný jednotlivý hlas a malé senáty rozhodují izolovaně, jiný senát může rozhodnout opět jinak. Autorita rozhodnutí malého senátu tak klesá, neboť není jasné, zda se takovému rozhodnutí napříště rozhodující senát podřídí. Oba extrém tedy snižují autoritu rozhodnutí malých senátů.

Soud zasedající ve více malých senátech tak může úspěšně zapojit více rozhodovacích těles pouze tehdy, pokud velký senát naleznе kompromis mezi jejich kontrolou a sjednocováním na straně jedné a zdrženlivostí a respektem k jejich názoru na straně druhé.

7.3.2 Centralizovanost českých vrcholných soudů

Na škálu intenzity prosazování autority velkým senátem lze zařadit i tři české velké senáty.⁹⁷⁷ Nejintenzivněji svůj názor v rozhodování soudu prosazuje rozšířený senát

⁹⁷⁷ Mimo tvorbu práva by šlo hovořit i obecněji o decentralizaci rozhodovací činnosti na jednotlivých soudech. Například značný prvek decentralizace je možnost soudce zpravodaje rozhodnout o tom, kdy se plenární věc bude projednávat v plénu Ústavního soudu (stov. výše, s. 157–158). Prvkem decentralizace je i nízký standard přísnosti přezkumu návrhů soudců zpravodajů jeho senátními kolegy, díky kterému *de facto* o návrhu místo senátu rozhoduje sám soudce zpravodaj. K tomuto jevu na Ústavním soudu viz CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování

Nejvyššího správního soudu. Rozhoduje často, ročně více než dvě desítky kauz. Jeho rozhodnutí jsou komplexní a v důsledku pokrývají značnou část věcné kompetence rozhodování Nejvyššího správního soudu. Malé senáty se v disciplíně předkládání vzájemně hlídají, nad čímž navíc bdí Ústavní soud. Rozšířenému senátu tak dlouhodobě máloco uniká. Jeho činnost se s činností malých senátů překrývá, malé senáty rozšířený senát sledují, citují ho a orientují se podle jeho právního názoru i v jiných, ne přímo rozšířeným senátem řešených věcech. Jestliže některý za senátů ignoruje rozhodnutí rozšířeného senátu, buď se takový právní názor nepovažuje za závaznou judikaturu soudu (je to exces), anebo se věc rozšířenému senátu předloží, ten však zatím vždy kromě jediného případu setrval na svém původním právním názoru. V důsledku je proces rozhodování na Nejvyšším správním soudu značně centralizovaný okolo názoru rozšířeného senátu.

Plénium prosazuje svoji autoritu v rozhodování soudu se střední intenzitou. Toto těleso vydává poměrně velkou část meritorních rozhodnutí soudu. Problémem ale je, že mezi rozhodováním pléna a senátů je malý překryv. Rozhodování ve věcech kontroly norem je zcela centralizované, neboť je rozhoduje vždy plénium. Oproti tomu rozhodování o ústavních stížnostech je značně decentralizované: Plénium takových věcí rozhoduje pouze málo, navíc ve většině v nich nemá ambici na rozhodování senátů nějak zvlášť po právní stránce působit. Jedinou právní spojnici mezi rozhodováním senátů a pléna jsou stanoviska, ta jsou ale málo využívaná, neboť senáty nacházejí cesty, jak rozhodovat i bez nich, byť ne vždy zcela jednotně. Rozhodování Ústavního soudu je tak zčásti centralizované, zčásti decentralizované.

Decentralizovanost rozhodování Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech může být jednou z příčin poměrně častého nerespektování nálezů Ústavního soudu ze strany Nejvyššího soudu.⁹⁷⁸ Jak popsáno výše, jestliže je velký senát moc slabý, nelze rozhodnutí jednoho senátu přiřknout celému soudu, a rozhodnutí malých senátů tak postrádají potřebnou autoritu. Právně s odůvodněním, že jde

Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4. Tento jev je díky velkému nápadu na Nejvyšším i Nejvyšším správním soudu zcela jistě také přítomen. Srov. také ARGUELHES, D. W., ROBEIRO, L. M. 'The Court, it is I'? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*. 2018, roč. 7, č. 2, kde autoři na příkladu brazilského Nejvyššího soudu ukazují, jak rozhodování soudu mohou decentralizovat takové věci, jako je možnost jednoho soudce mluvit do médií o potenciálních budoucích kauzách, rozhodovat o odkladném účinku nebo vzít si k sobě spis k prostudování, a tím znemožnit celému soudu kauzu rozhodnout.

⁹⁷⁸ Soudce NS P. Vřcha např. jedno z rozhodnutí, ve kterém se NS vzepřel senátní judikatuře Ústavního soudu, komentoval takto: „přestože rozhodnutí jednotlivých senátů jsou rozhodnutími ÚS, a představují tak konečné a oficiální slovo v konkrétním sporu, jsou pouze rozhodnutím maximálně tří z celkově 15 soudců, a neslouží tak jako konečné a závazné precedenty pro plénium ÚS samotné (k tomu srov. např. nález ÚS ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. III. ÚS 648/2000). Důvod je zřejmý, protože v opačném případě by teoreticky mohli i dva soudci trvale určit judikaturu ÚS. V každém případě soud rozdělený na čtyři senáty s sebou stále nese (i přes dobrou vůli všech soudců) tak četný výskyt nekonzistence rozhodování, že zde musí být možnost pro plénium ÚS řešit tuto problematiku sjednocením judikatury. I přesto, aby se zabránilo rychlým a neváženým změnám vlastní judikatury, je v této věci zapotřebí hlasů minimálně devíti z celkově patnácti soudců ve prospěch změny judikatury (...).“ VRCHA, P. Komentář k rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 4294/2011. *Soudní rozhledy*. 2015, roč. 21, č. 1, s. 19.

o senátní, nikoliv plenární rozhodnutí, Nejvyšší soud některá rozhodnutí Ústavního soudu nerespektuje.⁹⁷⁹ V takovém případě by šlo očekávat pozitivní změnu, jestliže by buď plénum samo rozhodovalo více ústavních stížností, anebo pokud by intenzivněji kontrolovalo nebo instruovalo malé senáty.⁹⁸⁰ V takovém případě by totiž bylo možné rozhodnutí senátů přičítat soudu jako celku, v důsledku čehož by rozhodnutí malých senátů požívala ve vztahu k obecným soudům vyšší autority.

Nejméně intenzivně svůj názor prosazuje velký senát Nejvyššího soudu. Na soudu existuje více způsobů, jak se velkému senátu vyhnout. Velký senát není nutné aktivovat, jestliže jde o procesní otázku nebo jestliže se k věci již vyslovalo stanovisko. Navíc díky specializaci chybí v disciplíně předkládání věci vzájemná kontrola. Dostane-li se již věc do velkého senátu, fakticky její řešení předurčí specializovaný předkládající senát. Velký senát je tedy senát formálního typu,⁹⁸¹ který se často ztotožňuje s návrhem soudce zpravodaje, vyslance ze specializovaného malého senátu. Následně rozhodnutí velkého senátu nejsou preferovaným typem judikatury, stejně jako jim není přikládána žádná zvláštní váha kromě jejich schopnosti změnit předchozí judikaturu, vůči které se explicitně vymezují. Jestliže některý malý senát rozhodnutí velkého senátu ignoruje, může ho v další věci ignorovat dál, neboť není síly, která by ho za takový postup hnala před velkým senátem k odpovědnosti. Faktickými rozhodovacími centry tak jsou specializovaná soudní oddělení. Na tento soud tak nejlépe pasuje výrok Zdeňka Kühna, že „kontinentální nejvyšší soudy jsou ve skutečnosti konglomerátem malých senátů, které reálně působí jako malé nejvyšší soudy“.⁹⁸² V důsledku je rozhodování Nejvyššího soudu decentralizované.

7.4 Shrnutí

Tato kapitola vymezila tři klíčové vlastnosti velkých senátů. Jsou jimi důvod stojící v pozadí jejich autority, způsob prosazování této autority v rozhodování soudu a intenzita jejího prosazování v rozhodování soudu.

Autorita velkého senátu může být založena na tom, že jeho názor (nejlépe) vyjadřuje názor většiny soudců soudu, že rozhodne spíše správně než kterýkoliv jiný senát, anebo že koordinuje ostatní senáty. Svůj názor může velký senát v rozhodování soudu prosazovat třemi způsoby: atrakcí konkrétního případu, kontrolou rozhodování malých senátů anebo instruováním malých senátů. V intenzitě se velké

⁹⁷⁹ K tomu srov. hlavně podkapitoly 3.1.3 a 3.3.5.

⁹⁸⁰ To by samozřejmě ubralo plénu část jeho kapacity, část jeho kapacity by ovšem bylo možné zase uvolnit odebráním případů, které se tam dostávají na základě několika současných ryze formálních kritérií (např. vrácení věci po zásahu ESLP nebo účastenství ústavního činitele ve věci).

⁹⁸¹ K typům senátů viz CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.

⁹⁸² BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 112.

senáty mohou lišit od málo intenzivních, v důsledku čehož je rozhodování soudu decentralizované, až po silné velké senáty, které rozhodování soudu centralizují.

Kapitola dále ukázala, že české velké senáty se ve třech klíčových vlastnostech liší. Velký senát Nejvyššího soudu vychází z koordinační autority, kterou v rozhodování soudu prosazuje korektivním způsobem, avšak s nízkou intenzitou. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zase vychází z expertní autority, kterou prosazuje poměrně intenzivně korektivním a částečně i preventivním způsobem. Konečně plénum Ústavního soudu vychází z reprezentativního modelu autority a jejího středně intenzivního prosazování cestou atrakce a částečně i korekce. Přehled jednotlivých vlastností českých velkých senátů poskytuje následující tabulka.

Tabulka 6: Srovnání klíčových vlastností velkých senátů českých vrcholných soudů

	Podstata autority	Způsob prosazování autority	Intenzita prosazování autority
Velký senát NS	Koordinační	Korekce s prvky atrakce	Slabá
Rozšířený senát NSS	Expertní	Korekce s prvky prevence	Silná
Plénum ÚS	Reprezentativní	Atrakce a korekce	Střední (v části agendy silná, v části slabá)

České vrcholné soudy se mezi sebou liší nejen ohledně tří klíčových vlastností, ale i v tom, kolik jim zákon poskytuje u jednotlivých vlastností prostoru pro uvážení. Ústavní soud je s nejvyššími soudy v příkrém kontrastu. Ústavní soud nemá uvážení ohledně podstaty jeho autority – složení pléna předepisuje zákon. U ostatních dvou vlastností – způsobu prosazování jeho názoru a intenzity, se kterou to dělá –, ovšem již Ústavní soud uvážení má: zákon mu totiž umožňuje atrahovat kteroukoliv kauzu a nestanoví žádný limit, jak často tak bude činit. Nutno ovšem dodat, že v praxi Ústavní soud tuto flexibilitu využívá minimálně a svůj názor prosazuje převážně zákonem výslovně přednastavenou cestou i intenzitou. Oba nejvyšší soudy to mají v porovnání s Ústavním soudem naopak – široké uvážení ohledně první vlastnosti, ale téměř nulové uvážení ohledně zbylých dvou vlastností. Konkrétně na obou soudech je obsazení velkého senátu do velké míry na „politickém“ rozhodnutí soudních funkcionářů a jaké věci a jak často velký senát rozhoduje detailně předepisuje zákon. Tuto zákonnou kazajku praxe obou velkých senátů postupem času mírně uvolnila (disciplínou předkládání, dovozováním výjimek, šíří judikatorních závěrů velkých senátů atp.), stále se ovšem jedná v zásadě o systémy nepřipouštějící uvážení.

Následující závěrečná kapitola se nad tímto nastavením zamýšlí a formuluje návrhy, jak by bylo možné nastavení a roli velkých senátů na českých vrcholných soudech změnit.

8 VELKÉ SENÁTY A SOUČASNÉ PROBLÉMY VRCHOLNÝCH SOUDŮ

Rozhodování kontinentálních vrcholných soudů čelí v posledních dekadách několika výzvám.⁹⁸³ Některé mají původ v institucionálním nastavení těchto soudů, jiné jsou součástí obecnějších změn v pojetí práva, v myšlení či ve společnosti vůbec. Problémy jsou navíc vzájemně provázány. První podkapitola dva z hlavních okruhů těchto problémů identifikuje. Problémy představuje společně s Pavlem Holländerem, který je ve svém díle dlouhodobě reflektuje. Druhá podkapitola si následně všímá, že činnost velkých senátů může řešení těchto problémů pozitivně ovlivnit. K tomu je ovšem nutné změnit výchozí zásady fungování velkých senátů. Velké senáty by měly být konstruované na základě reprezentativního principu a soudy by je měly využívat flexibilně a intenzivně. Třetí podkapitola následně předvídá možné protiargumenty proti zmíněným navrhaným zásadám a reaguje na ně. Závěrečná podkapitola shrnuje.

8.1 Současné problémy rozhodování vrcholných soudů

„Kvantitativní, institucionální a kompetenční expanze rozhodovací činnosti soudů mění soudy v industriální továrny na rozhodnutí,“ píše Pavel Holländer při reflexi současné role soudů ve společnosti.⁹⁸⁴ V roce 2018 senáty občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu vydaly 1 105 meritorních rozhodnutí, senáty Nejvyššího správního soudu 3 644 meritorních rozhodnutí a Ústavní soud 204 meritorních rozhodnutí. Tato soudní nadprodukce má vícero průvodních jevů.

Leitmotivem rozhodování soudů není kvalita, ale kvantita.⁹⁸⁵ Nutný důsledek pásové produkce je nepromyšlenost a vzájemná nejednotnost produkovaných

⁹⁸³ Viz k tomu např. sborník příspěvků ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.

⁹⁸⁴ HOLLÄNDER, P. Kolaps „soudcovského státu“: Běží odpočítávání? In HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

⁹⁸⁵ Srov. BOBEK, M. Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 15, č. 22, s. 1. Obecněji o tomto trendu v komparativní perspektivě viz BOBEK, M. Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *American Journal of Comparative Law*. 2009, roč. 57, č. 1.

soudních rozhodnutí. V mnohých případech jde o judikatorní koláže, kdy soud přebírá do svého rozhodnutí rozsáhlé pasáže z jednoho či více předchozích rozhodnutí.⁹⁸⁶ Energie soudců vrcholných soudů se nesoustředí na dotváření práva v pár klíčových případech, ale je rozprostřena do individuálního přezkumu mnoha případů, které na vrcholné soudy dorazí.

Judikatury je tolik, že ji nelze ani sledovat. Pavel Holländer ve skeptickém závěru kapitoly věnované soudnímu odůvodnění popisuje současný stav daný publikací veškeré judikatury. Došlo k vytvoření „postmoderní masy, v níž už ani odborník není s to se orientovat, resp. vypreparovat relevantní informace“.⁹⁸⁷ V důsledku „neusledovatelnosti“ produkce vrcholných soudů chybí i její doktrinární a společenská reflexe, tolik potřebná k udržení kvality a legitimity práva.⁹⁸⁸

Příčinu justiční nadprodukce třeba hledat převážně v tom, že kontinentální vrcholné soudy mají buď velice omezenou, nebo žádnou možnost selekce případů.⁹⁸⁹ Rozhodují tak primárně se soukromým účelem právo správně aplikovat v konkrétním případě, ne s účelem veřejným právo dotvořit. Vyslovení normativního, do budoucna působícího názoru je pouze vedlejší efekt jejich rozhodování.⁹⁹⁰

⁹⁸⁶ K fenoménu judikatorních koláží v české judikatuře viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 191–192.

⁹⁸⁷ HOLLÄNDER, P. Odůvodňování soudních rozhodnutí v České republice. In TICHÝ, L., HOLLÄNDER, P., BRUNS, A. (eds.) *Odůvodnění soudního rozhodnutí*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 270. Viz také závěr článku PASSER, J. Závaznost judikatury v rozhodování správních soudů. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 64–67 hlásající s Milanem Kunderou „morálku podstatného“, podle které cestou ze sebevražedné nadprodukce je vyřazení všeho druhořadného a zanechání pouze toho, co autor uzná za hodnotu.

⁹⁸⁸ K úloze právní doktríny při dotváření práva viz TUORI, K. *Ratio and Voluntas: The Tension Between Reason and Will in Law*. Farnham: Routledge, 2016, kap. 1. K úloze veřejné diskuze při utváření obsahu práva ukázané na příkladu ESLP viz AGHA, P. The Paradox of Human Rights and the Role of the European Court of Human Rights in Keeping it Alive. In AGHA, P. (ed.) *Human Rights Between Law and Politics*. London: Hart Publishing, 2017.

⁹⁸⁹ K tomu BOBEK, M. Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 15, č. 22. Nejsilněji možnost selekce zavrhl Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355), ve kterém ve vztahu k úpravě civilního dovolání odmítl, aby dovolatel před Nejvyšším soudem byl „pouze jakýmsi ‚dodavatelem materiálu‘ pro sjednocování judikatury“.

⁹⁹⁰ K soukromému a veřejnému účelu soudního rozhodování viz JOLOWICZ, J. A. The Role of the Supreme Courts at the National and International Level. In YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998. Dichotomii lze nazývat různě, např. i výkladová a korektivní funkce opravného prostředku nebo prospektivní a retrospektivní orientace rozhodování. Viz PHILLIPS, J. D. The Appellate Review Function: Scope of Review. *Law and Contemporary Problems*. 1984, roč. 47, č. 2; TARUFFO, M. Institutional Factors Influencing Precedents. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997, s. 444–445. V češtině k prospektivní a retrospektivní orientaci rozhodování viz BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 134–146.

Otakar Motejl proto ve svém zamyšlení nad vrcholnými soudy popisuje současný systém soudů jako řadu instancí rozhodujících podobný počet případů, ve kterých tři soudci neustále napravují práci jiných tří soudců. Tvrdí, že dokud vrcholné soudy nezavedou selekci případů se zaměřením na dotváření práva a dokud nebudou mít prostor pro deliberaci ve větším počtu soudců, nemohou plnit funkci sjednotitelů výkladu práva.⁹⁹¹ Podobně se vyjádřil i předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, který považuje „za absurdní, že se nejen u českého Ústavního soudu, ale i u obou nejvyšších soudů nedodrží zásada ‚čím vyšší soud, tím větší sbor soudců rozhoduje‘. To je jediný zaručený způsob, jak zajistit jednotnost a předvídatelnost judikatury“.⁹⁹²

Druhý důležitý kontext, ve kterém dnes rozhodují vrcholné soudy, se týká přeměny pojetí práva a způsobu jeho aplikace. Aplikace práva se tradičně snaží naplnovat dvě protikladné hodnoty – právní jistotu a spravedlnost. Zjednodušeně vyjádřeno, právní jistota pramení především z předem daných pravidel, která se na případ aplikují; spravedlnost, oproti tomu, vyžaduje zohlednění individuálních okolností případu. Oboje se může dostat do konfliktu. Pravidlo ze své podstaty stanoví následek pro jím obecně vymezenou skupinu případů, aniž by dovolovalo zohlednit konkrétní – pravidlem nepředvídatelné – okolnosti. Orgán aplikující právo tak v mnoha případech čelí dilematu, zda následovat pravidlo, a tím nezohlednit morálně relevantní okolnosti případu, anebo zda zohlednit morálně relevantní okolnosti případu, a tím pravidlo prolomit.

Pavel Holländer přitom přesvědčivě popisuje, jak se v důsledku téžavého normativního prostoru dneška a důrazu na stále více vůči společnosti se vyčleňujícího autonomního jednotlivce kyvadlo mezi oběma protichůdnými hodnotami vychyluje jedním směrem, totiž směrem k individuální spravedlnosti na úkor právní jistoty.⁹⁹³

Tomuto trendu se přizpůsobilo i nové právní argumentační instrumentarium. Dnes již panuje shoda na tom, že v těžkých případech aplikace práva nejde o pouhou logickou subsumpci skutkového stavu pod aplikovanou normu. Pšaná právní pravidla jsou považována za inherentně neúplná: nelze jimi *a priori* postihnout rozmanitost a vývoj věcí a vztahů, jazyk, ve kterém jsou komunikovány, je nutně nepřesný a neurčitý a jazykem vyjádřené normy jsou z podstaty obecné.⁹⁹⁴ Jsou proto akceptovány způsoby, jak lze pšané právo dotvářet: při výkladu právního předpisu je možné, či dokonce záhodné, preferovat jeho účel před jeho literou;⁹⁹⁵ základní

⁹⁹¹ MOTEJL, O. Nejvyšší soud – nejvyšší spravedlnost? In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.

⁹⁹² NĚMEČEK, T., RYCHETSKÝ, P. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 213–214.

⁹⁹³ HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledek. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 3, s. 284. V tomto trendu není samozřejmě český právní systém osamocen. Jde o trend, který postihuje všechny kontinentální i angloamerické právní systémy. Viz ATIYAH, P. From Principles to Pragmatism: Changes in the Function of the Judicial Process and the Law. *Iowa Law Review*. 1980, roč. 65, č. 1, 1249–1272.

⁹⁹⁴ Srov. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 13.

⁹⁹⁵ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, který hovoří o *prima facie* přednosti jazykového výkladu, s „výjimečnou možností odchýlit se od jednoznačného

práva se stala přímo aplikovatelná a prolínají se celým právním řádem; metodu subsumpce, pracující s pravidlem, nahradil princip proporcionality, pracující s abstraktními, často kolidujícími právními principy.⁹⁹⁶

Hodnotové pojetí práva otevřeně připouští možnost pluralitních řešení jednotlivých právních otázek. Jelikož neexistuje žádná hierarchie hodnot, obsah dnešního práva je do značné míry tvořen racionální diskuzí, ve které jde o to druhého přesvědčit.⁹⁹⁷ Diskuze by měla být transparentní a přístupná pro diskutující s rozličnou škálou postojů. Mnoho základních hodnotových otázek, které se v právu objevují, ovšem diskuzí již vyřešit nelze. Jak upozorňují Aleš Gerloch a Jan Tryzna, „závěry o skutečném obsahu právní normy se mohou lišit a v řadě případů lze přinášet přesvědčivé argumenty pro všechna v úvahu připadající řešení, resp. minimálně pro více z nich (...)“.⁹⁹⁸ Mohou tedy nastávat tzv. rozumné neshody, tedy názorově patové situace, ve kterých neshoda odolává i dlouhodobé argumentační diskuzi mezi rozumnými a dobře informovanými lidmi.⁹⁹⁹ V takových případech nemohou soudci rozhodující v kolektivu rozhodnout jinak než zvednutím a sečtením rukou.¹⁰⁰⁰ Výsledek tak v hraničních případech silně ovlivňuje hodnotová orientace toho, kdo právo zrovna aplikuje. Jak uvádí Petr Hajn, při zvažování často kolidujících zájmů a účelů v právu „nepříliš významný rozdíl v závažnosti přikládáné jednotlivým soudem nebo soudcem či soudkyní určité hodnotě, určitému účelu, určitému zájmu může vést i k odlišným výsledným rozhodnutím“.¹⁰⁰¹

Uvedené je pro soudy rozhodující v senátech problém. Obsah práva i šance účastníků na úspěch v řízení jsou totiž proměnlivé podle toho, kterému z rozhodovacích orgánů soudu případ připadne.

doslovného znění zákona, hovoří-li pro dotváření práva silné a nesporné teleologické argumenty“.
Ještě dál jde Filip Melzer, který v hierarchii právních argumentů stanoví na prvním místě objektivně teleologické argumenty. MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 204–5.

⁹⁹⁶ K posledním dvěma aspektům srov. HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 9–10; HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 3, s. 284. K argumentaci právními principy v soudcovské argumentaci obecně viz KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

⁹⁹⁷ MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 117, 262 a 279.

⁹⁹⁸ Viz GERLOCH, A., TRYZNA, J. Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova Univerzita, 2007, s. 96.

⁹⁹⁹ K rozumným neshodám viz SOBEK, T. *Právní myšlení: Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 82–90.

¹⁰⁰⁰ K dále neredukovatelným neshodám mezi soudci a k tomuto způsobu jejich řešení srov. MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 117, 262 a 279. Viz také GEARTY, C. A. *Principles of Human Rights Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 201 ukazující, jak se rozeznání práv transgender osob událo postupnou změnou hlasovacích poměrů mezi soudci ESLP.

¹⁰⁰¹ HAJN, P. Vážení hodnot a zájmů při rozhodování nejvyšších soudů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 57. Viz také HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003, s. 9–10.

8.2 Velký senát jako nejvyšší soud?

Činnost velkých senátů se výše uvedených problémů činnosti vrcholných soudů přímo dotýká. Svým způsobem velký senát může dělat všechno to, co za současné situace kontinentální vrcholné soudy dělat nemohou. Může rozhodovat pouze vybrané případy, rozhodovat promyšleně a po širší deliberaci, produkovat sledovatelné množství rozhodnutí a v rozhodnutích reflektovat hodnoty širšího okruhu soudců i adresátů práva. Činnost velkých senátů tak může pozitivně ovlivnit legitimitu, promyšlenost, transparentnost a jednotnost rozhodování vrcholných soudů.

Současné nastavení velkých senátů českých vrcholných soudů ovšem využití jejich potenciálu neumožňuje. Základní problém spočívá v jejich samotném vnímání. Obecný pohled na tato tělesa je následující: „Velké senáty jsou nezbytným zlem pramenícím z faktu, že se vrcholné soudy v kontinentálních jurisdikcích skládají z velkého množství soudců.“¹⁰⁰² Podle mě je možné na věc nahlížet i naopak. Rozhodování všech soudců pohromadě nebo ve velkém senátu je základním způsobem soudního rozhodování a naopak rozhodování soudců v množství tříčlenných senátů je pouze nezbytným zlem způsobeným tím, že soudy rozhodují velké množství případů ve velkém množství soudců.

Myšlenka soudu jako celku je v pozadí činnosti vrcholných soudů zabudována. Jsou to primárně soudy jako celky, kdo mají rozhodovat a interpretovat právo. Pouze z důvodů praktických – vysokého počtu případů a nemožnosti deliberovat v širokém kruhu – je rozhodování soudu delegováno jen na některé jeho členy.¹⁰⁰³ Rozhodujícím tělesem je ale pořád soud, nikoliv konkrétní senát.¹⁰⁰⁴ Obsazení soudu, jeho případné rozčlenění na senáty, je pouze věcí vnitřní organizace soudu.¹⁰⁰⁵ Tomu

¹⁰⁰² KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 84. Jelikož David Kosař uvedené zmiňuje jen tak mimochodem, nelze z toho dovozovat žádné jeho tvrzení ohledně role velkých senátů. Kniha, ve které se citovaná věta objevuje, ostatně pojednává o (samo)správě justice ve střední Evropě. Citovaná věta je pouze ilustrací toho, jak bývá role velkých senátů vnímána. Toto vnímání je zřetelně vidět i v zákonném nastavení velkých senátů na obou českých nejvyšších soudech s jejich minimalisticky vymezenou možností aktivace pouze v krizové situaci, kdy již vnikl mezi názory malých senátů při rozhodování rozpor. Jindy aktivovány být nesmí. Zrovna tak toto vnímání potvrdilo i několik rozhovorů provedených v rámci všech tří případových studií.

¹⁰⁰³ V USA takto mnoho autorů na vztah velkého senátu a malého senátu aplikuje ekonomický model *principal – agent*. Viz např. GEORGE, T. E. The Dynamics and Determinants of the Decision to Grant En Banc Review. *Washington Law Review*. 1999, roč. 74; nebo článek bývalého předsedy Federálního odvolacího soudu GINSBURG, D. H., FALK, D. Court En Banc: 1981–1990. *The George Washington Law Review*. 1990, roč. 59, č. 1, s. 1011, který toto pojetí vysvětluje takto: „Rozhodnutí senátů by ideálně měla reflektovat pohled soudu jako celku, nebo, tam, kde to není možné, protože je soud rozdělený, co nejvíce se blížít tomuto ideálu a reflektovat pohled většiny soudců soudu.“ Obdobně uvádí, že: „jestliže většina [soudců soudu] má za to, že panel pochybil, je to dostatečný důvod aktivovat přezkum velkým senátem“.

¹⁰⁰⁴ Srov. BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 421.

¹⁰⁰⁵ WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2008, s. 107: „Procesním subjektem je vždy soud jako státní orgán, nikoli jednotliví soudci. Na tom nic nemění okolnost, že jména soudců,

ostatně napovídá i historická geneze většiny soudů, začínajících jako malá, často monolitická tělesa, která až díky expanzi množství posuzovaných věcí či množství soudců v průběhu času začala rozhodovat v mnoha malých senátech.¹⁰⁰⁶

Po tomto obratu v náhledu na velké senáty je možné lépe popsat výchozí zásady, ze kterých by zapojování velkých senátů na vrcholných soudech mohlo a mělo vycházet. Uvedu zde hlavní tři: reprezentativnost, flexibilita a rozhodování s vědomím soudu jako celku.

8.2.1 Reprezentativnost

První výchozí zásadou navrhovaných změn je, že velké senáty by měly reprezentovat názor všech soudců soudu. V situaci dominujícího hodnotového pojetí práva za současné neexistence obecně akceptované hierarchie hodnot je těleso umožňující reflexi širokého spektra pohledů pro legitimitu soudcovského rozhodování nezastupitelné. Jak přitom popsala předchozí kapitola, velký senát má potenciál nejlépe ze všech těles soudu názor všech soudců soudu reflektovat.¹⁰⁰⁷ Je přitom více způsobů, jak k tomu může dojít. Může se tak dít přímo, jestliže ve velkém senátu zasednou všichni soudci soudu. Tam, kde je to kapacitně nemožné, se buď mohou soudci velkého senátu pravidelně obměňovat, anebo se mohou účastnit rozhodování velkého senátu nepřímou, tedy vybíráním svých zástupců ve velkém senátu volbou, které se zúčastní všichni soudci soudu. O tom, který z modelů je nejvýhodnější, je možné dále diskutovat, základní předpoklad, pro který zde pléduji, je ovšem toto: na rozhodování velkého senátu se nějakým způsobem musí, přímo nebo nepřímou, podílet všichni soudci soudu, a to zásadně stejnou měrou. Jen tak je možné zamezit tomu, aby se moc nad hlavním směřováním celého soudu kumulovala v ruku úzké skupiny soudců soudu. Směřování rozhodovací činnosti soudu má být věc všech soudců soudu. Problematický je tak jakýkoliv mechanismus, který by některé soudce v možnosti ovlivňování rozhodování soudu *a priori* znevýhodňoval a jiné naopak *a priori* zvýhodňoval.

kteří rozhodovali, je třeba zásadně v rozhodnutí uvádět; tito soudci však jednají jménem soudu, u něhož působí.“

¹⁰⁰⁶ Příkladem je SDEU. K jeho expanzi viz BOBEK, M. The Court of Justice of the European Union. In ARNULL, A., CHALMERS, D. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 154–157. I plénum Ústavního soudu bylo zamýšleno jako základní těleso soudu s tím, že senáty byly zřízeny za účelem zvládnutí velkého množství návrhů s udržení přiměřené délky řízení. Viz důvodová zpráva k zákonu o ÚS, zvláštní část, § 16 návrhu zákona, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné z: www.psp.cz. V USA byl prvním státním soudem zasedajícím v senátech Nejvyšší soud Kalifornie (1879). Federální odvolací soudy *de facto* vznikly až 1891, jednalo se přitom o soudy o třech členech. Více soudců, a tedy i senátního rozhodování, přibýlo až v roce 1911. Pro přehled vývoje vnitřní organizace soudů v USA viz ALEXANDER JR, A. L. En Banc Hearings in the Federal Courts of Appeals: Accommodating Institutional Responsibilities (Part 1). *New York University Law Review*. 1965, roč. 40, č. 1 uvádějící, že zavedení rozhodování v senátech bylo důsledkem právě zvýšené agendy soudů.

¹⁰⁰⁷ Viz podkapitolu 7.1.1 o reprezentativním modelu autority velkého senátu.

Dva ze tří českých velkých senátů názor většiny soudu nereflktují. Zatímco plénum odráží názor celého Ústavního soudu, velký senát Nejvyššího soudu a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jsou konstruované podle představ justičních funkcionářů. Konkrétně v současnosti jsou soudci těchto velkých senátů vybíráni s ohledem na jejich odbornost, zkušenost nebo zájem ovlivňovat směřování judikatury. Jejich názor tak systémově neodpovídá názoru celého soudu.¹⁰⁰⁸

V praxi patrně nejsnadněji představitelné rotování všech soudců soudu ve velkém senátu by samozřejmě přineslo vedlejší efekty. Názor velkého senátu by se stal proměnlivější. Jak upozornil již Karl Llewellyn *a known bench*, tedy dopředu známé složení rozhodujícího soudu, je jedním z faktorů, který činí rozhodování soudů předvídatelné.¹⁰⁰⁹ U stabilně složeného velkého senátu lze očekávat kontinuitu v právních názorech. V činnosti rotujícího velkého senátu by se naopak mohlo stát, že rozhodnutí dosažená těsnou většinou budou méně stabilní. Bylo by totiž možné spekulovat, že určité řešení velký senát zvolil jen díky konkrétnímu složení a že v jiném složení by vše dopadlo jinak. Mohlo by to tak svádět k opětovnému svádění bitů ve velkém senátu o stejné právní otázky.¹⁰¹⁰ Tento efekt by však šlo zmírnit buď obměňováním velkého senátu pouze po částech (např. jeho jedné třetiny za rok) nebo zvýšeným respektem soudců k rozhodnutím velkého senátu, ať již přijatým v jakémkoliv složení. Ani jedno z těchto řešení není českému právnímu systému zcela cizí. Postupnou rotaci členů velkého senátu obsahoval původní návrh úpravy velkého senátu Nejvyššího soudu¹⁰¹¹ a hodnotu v následování názoru velkého senátu i přes nesouhlas s ním někteří soudci výslovně uvádějí při odůvodnění toho, jak ve věci hlasují již nyní.¹⁰¹²

Možnost všech soudců soudu se podílet na činnosti velkého senátu by podle mého pozitivně ovlivnila i fungování velkého senátu. A to na vstupu i výstupu. Zahnutí všech soudců do činnosti velkého senátu může sloužit k zamezení toho, aby soudci, ať již vědomě, nebo ne, postupovali velkému senátu věc za účelem zbavení se zodpovědnosti za rozhodnutí konkrétního případu; stejně tak ale zahrnutí soudců do činnosti velkého senátu může zamezit tomu, že soudci velkému senátu nepostoupí věc, která by tam jinak patřila, a to z důvodu, že ji mermomocí chtějí rozhodnout sami. Oba tyto problémy soudci tří zkoumaných soudů zmiňovali. K plnému

¹⁰⁰⁸ Byť podvědomě, NS s reprezentativností velkého senátu pracuje. Viz stanovisko ze dne 14. 9. 2019, sp. zn. PlsN 1/2011, ve kterém plénum píše, že: „Velké senáty kolegií se tak fakticky dostávají do postavení quasi nadřízených soudů, takže mají rozhodovat pouze v případech, jestliže skutečně hrozí nejednotnost v rozhodovací činnosti tříčlenných senátů Nejvyššího soudu, které je třeba předejít rozhodnutím senátu obsazeného dostatečně reprezentativně a zahrnujícího větší počet soudců příslušného kolegia Nejvyššího soudu“.

¹⁰⁰⁹ LLEWELLYN, K. N. *The Common Law Tradition: Deciding Appeals*. New Orleans: Quid Pro Books, 2016, s. 34.

¹⁰¹⁰ POSNER, R. Is the Ninth Circuit Too Large? A Statistical Study of Judicial Quality. *The Journal of Legal Studies*. 2000, roč. 29, č. 2, s. 712. Viz také RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2, s. 322.

¹⁰¹¹ K původní navrhované podobě velkého senátu srov. podkapitulu 3.1.4.

¹⁰¹² Viz např. výše, s. 176.

naplnění zmíněného pozitivního účinku by bylo možné navíc uvažovat o pravidlu, že členové předkládajícího senátu jsou vždy zároveň i členy velkého senátu a pouze zbytek soudců velkého senátu se doplní např. losem.¹⁰¹³ Ohledně výstupu zase platí, že možnost soudců podílet se na rozhodování velkého senátu zvyšuje pravděpodobnost, že rozhodnutí velkého senátu soudci budou následně respektovat, a to i kdyby s ním věcně nesouhlasili.¹⁰¹⁴

8.2.2 Flexibilita

Druhou navrhovanou výchozí zásadou je, že vrcholné soudy by měly využívat velké senáty flexibilně. Kritérium výběru případů rozhodovaných velkým senátem by mělo být vymezeno pomocí neurčitěho právního pojmu, jehož naplňování by bylo na samotném soudu. Primárním kritériem zapojení velkého senátu by pak v praxi měl být veřejný účel, tedy systémový dopad rozhodnutí.¹⁰¹⁵ V souladu s tímto kritériem by proto soudy měly mít možnost velké senáty zapojovat do rozhodování nejen v případě judikatorního rozporu, ale i v případě rozhodování dosud nejudikovaných právních otázek, nebo při rozhodování případů se systémovým dopadem či velkými společenskými důsledky. Ke sjednocování rozhodování totiž nemusí docházet pouze až v okamžiku, kdy již nejednotnost nastala, ale může k němu docházet i preventivně, jestliže je velká možnost, že by nejednotnost v budoucnu nastala.¹⁰¹⁶ Nové, zásadní a komplikované případy musí být řešeny jinak než případy lehké, opakující se. Jaké případy jsou které přitom nelze vymezit dopředu právním předpisem. Záleží to totiž na detailní znalosti současného stavu judikatury či společnosti a úvaze, co s tímto názor soudu, o jehož vyslovení soud uvažuje, učiní. Tyto informace, pocházející částečně již ze samotného vnitřního rozhodovacího procesu soudu, přitom mohou citlivě vyhodnotit pouze sami soudci soudu. Na nich samotných by proto mělo být rozhodnutí, kdy a v jakých případech důležitost věci vyžaduje aktivaci velkého senátu.

¹⁰¹³ Takto to funguje např. na slovenském Najvyšším súdu, ESLP a SDEU. Viz § 48 zák. č. 160/2015 Z. z., civilný sporový poriadok; § 22 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok; čl. 24 odst. 2 písm. c) Jednacího řádu ESLP; čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu SDEU. Situace na SDEU prošla vývojem. Zpočátku po vytvoření velkého senátu, ve kterém nezasedali všichni soudci soudu, Soudní dvůr toto pravidlo neměl. Po několikaměsíční zkušenosti s velkým senátem ovšem sám soud přijetí tohoto pravidla inicioval. Viz čl. 29 odst. 2 aktuálního Jednacího řádu SDEU. K žádosti soudu o změnu viz dopis předsedy SDEU adresovaný Radě EU ze dne 14. 11. 2003 a jeho přílohu, dostupný z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14617-2003-INIT/en/pdf>.

¹⁰¹⁴ Viz RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2, s. 323; ABRAMOWICZ, M. En Banc Revisited. *Columbia Law Review*. 2000, roč. 100, č. 6, s. 1621. V obecném politickém měřítku to funguje obdobně: jedinec se s kolektivním rozhodnutím jeho komunity spíše smíří, pokud se mohl rozhodování zúčastnit, než pokud by z něho byl dopředu vyloučen.

¹⁰¹⁵ K pojmu veřejného účelu při výběru kauz srov. literaturu citovanou výše v pozn. č. 990.

¹⁰¹⁶ Ke třem rozdílným možnostem jak mohou velké senáty prosazovat autoritu v rozhodování soudu srov. podkapitulu 7.2.

To se u nás zatím neděje. Všechny tři české vrcholné soudy mají kompetenci velkého senátu nastavenou neflexibilním formálním pravidlem. Ačkoliv některé velké senáty mají flexibilitu vetkanou již do své normativní úpravy, soudy v praxi uplatňují při výběru velkosenátních případů v podstatě pouze tři kritéria. Všechny tři velké senáty jsou příslušné rozhodovat i) v případě judikatorního rozporu; v případě pléna Ústavního soudu k tomu ještě přibývá ii) kritérium typu řízení a iii) kritérium identity účastníků. Žádný ze soudů tak při výběru případů rozhodovaných ve velkém senátu otevřeně nezvažuje judikatorní hodnotu nebo společenský dopad rozhodnutí.

Rigidně nastavená kompetence velkých senátů přitom českým vrcholným soudům často překáží. Například Nejvyšší soud by chtěl z jeho pohledu neproblematičtější názory Ústavního soudu přijmout v rozhodování přímo, bez aktivace velkého senátu, ty problematické chce ale postupovat velkému senátu za účelem případného mezisoudního dialogu. Takto to skutečně i v praxi často dělá, porušuje tím ale kritérium aktivace velkého senátu dané zákonem a vlastní judikaturou. Nejvyšší správní soud zase na jednu stranu z pravidla kompetence rozšířeného senátu stanoveného zákonem stále dovozuje nové a nové výjimky, na druhou stranu ovšem ve svém rozhodování často opouští terén konkrétní předložené právní otázky a vyjadřuje se i k jiným – zatím nesporným či již sporným, ale velkému senátu dosud nepředloženým – právním otázkám. Toto pnutí mezi zákonnou konstrukcí a z ní vybočující praxí ukazuje, že zákonné nastavení kompetence velkých senátů neodpovídá potřebám soudní praxe.

8.2.3 Vědomí soudu jako celku

Třetí výchozí zásada spočívá v tom, že všichni soudci vrcholného soudu by měli rozhodovat s jakýmsi „vědomím soudu jako celku“. Rozhodování vrcholného soudu – ať již kterýmkoliv jeho tělesem – by mělo být centralizované okolo jednoho jediného bodu. Navázanost veškerého rozhodování k jedinému bodu totiž činí rozhodování soudu koherentní.¹⁰¹⁷ Tímto bodem by přitom měl být názor většiny soudců soudu.¹⁰¹⁸ Koncept názoru většiny soudců soudu zde užívám jako analytickou konstrukci. Ve skutečnosti tento názor nemusí být ani zjistitelný, protože soudci na některých soudech nikdy nerozhodují společně. V obtížných případech aplikace práva si navíc soudci mohou na věc vytvořit názor teprve až tehdy, jakmile se jí začnou podrobně zabývat. Koncept názoru většiny soudců soudu by tak šlo přirovnat spíše k brýlím, které by si měli soudci při rozhodování být schopni nasadit. Měli

¹⁰¹⁷ Koherenci zde užívám ve smyslu organizujícího principu více elementů systému, který do systému přináší koncepční jednotu. Viz KORNHAUSER, L., SAGER, L. G. *Unpacking the Court*. *Yale Law Journal*. 1986, roč. 96, č. 1, s. 105; MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 192.

¹⁰¹⁸ Vláda soudní většiny je zdůrazňována především americkou doktrínou. Viz literaturu citovanou v pozn. č. 948.

by se ptát: Jak by o této věci rozhodla při zohlednění všech relevantních právních argumentů většina soudců soudu?¹⁰¹⁹ Netvrdím, že podle odpovědi na tuto otázku by měli soudci následně vždy rozhodnout; tvrdím ovšem, že by tento pohled soudu jako celku měli při svých úvahách zohledňovat. Element „soudu“ v soudním rozhodování by neměl být přítomen pouze v případě předchozí judikatury soudu, ale i v případě přijímání nových interpretačních závěrů. Rozhodnutí soudu – ať již vyprodukovaná kteroukoliv jeho formací – pak v důsledku nebudou vydávána izolovaně, ale s vědomím toho, že rozhodující těleso je součástí širší instituce, jejímž jménem rozhodnutí vydává.¹⁰²⁰

Právě velký senát vícesenátního soudu je přitom ze všech těles soudu nejlépe situovaným k tomu, aby názor většiny soudců soudu generoval a působením na ostatní senáty soudu ho v rozhodování soudu prosazoval. Za tímto účelem ovšem musí být velký senát aktivní a svými rozhodnutími názor soudu generovat a v rozhodování soudu reálně prosazovat.

8.3 Možné protiargumenty

Protiargumenty proti reprezentativním, flexibilněji zapojovaným a silnějším velkým senátům mě napadají dva. Za prvé, návrh na flexibilní zapojování velkých senátů odporuje zásadě zákonného soudce. Tato zásada je nejčastěji prezentována tak, že vyžaduje, aby v konkrétní věci bylo předem zjistitelné, kdo o ní bude rozhodovat. Například v jednom ze svých nálezů Ústavní soud uvedl, že: „kromě procesních pravidel určování příslušnosti soudů a jejich obsazení, jako garance proti možné svévoli, je součástí základního práva na zákonného soudce i zásada přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě pravidel, obsažených v rozvrhu práce soudů. (...) Mezi požadavky, jež vyplývají pro rozvrh práce z čl. 38 odst. 1 Listiny, patří dále předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu, včetně zastupování, pro účastníky řízení. (...) Osoba soudce ve složení senátů musí tedy být jista předem, než návrh ve věci civilní, resp. obžaloba ve věci trestní, dojde soudu“.¹⁰²¹

¹⁰¹⁹ Nasazování „přezkumných brýlí“ někoho jiného není právu cizí. Například soudci federálních soudů USA mají rozhodovat ve věcech regulovaných státním právem podle judikatury nejvyššího soudu státu, jehož právo aplikují, nebo, není-li takové judikatury, podle toho, jak by státní nejvyšší soud pravděpodobně o řešené právní otázce uvážil (tzv. *Erie Doctrine*). K této doktríně viz YEAZELL, S., SCHWARTZ, J. *Civil Procedure*. New York: Wolters Kluwer, 2015, kap. 4.

¹⁰²⁰ Abramowicz tento pohled většiny soudců oprávněných o případu rozhodnout nazývá „většinové soudní rozhodování“ (*majority judicial decision-making*). ABRAMOWICZ, M. *En Banc Revisited*. *Columbia Law Review*. 2000, roč. 100, č. 6, s. 1602.

¹⁰²¹ Nález ÚS ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423). Viz také nález ÚS ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95 (N 15/5 SbNU 101), podle kterého zásada zákonného soudce má dát jednotlivci záruku, že: „k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců ad hoc“.

Podobně zásadu zákonného soudce vykládá i doktrína.¹⁰²² Smyslem této zásady je „bránit libovůli a účelové manipulaci při přidělování věci jednotlivým soudcům“, tedy cíleně si vybírat konkrétní soudce, kteří věc rozhodnou.¹⁰²³ Zásada se přitom vztahuje i na otázku aktivace velkých senátů. I ta se má dít podle předem jasných pravidel. Jestliže velký senát aktivován není, ačkoliv aktivován být měl, jedná se o porušení práva na zákonného soudce;¹⁰²⁴ platí to i naopak – porušení práva na zákonného soudce je i to, jestliže velký senát byl aktivován, ačkoliv aktivován být neměl.¹⁰²⁵

Tato interpretace zásady zákonného soudce je podle mě příliš přísná. I při současných formálních kritériích aktivace velkých senátů totiž není a často ani nemůže být konkrétní rozhodovací formace v mnohých případech předvídatelná. Předně, existence rozporu mezi právními názory není v mnoha případech zřejmá. Samotní soudci vrcholných soudů se na tom často neshodují. Dále, značné množství případů rozhodovaných velkými senáty jsou situace judikatorních rozporů, ve kterých soud, minimálně jednou, často ale i mnohokrát, rozhodl v rozporu s předchozím rozhodnutím, aniž by velký senát aktivoval. Navíc, již za současného stavu je při výběru velkosenátních případů fakticky uplatňované nepředvídatelné uvážení. Děje se tak např. u případů aťahovaných plénem Ústavního soudu, u zákonem předvídaného ale v praxi nepředvídatelného předkládání pouze rozporů ohledně „důležitých“ procesních právních otázek na Nejvyšším soudu nebo u zákonem předvídané možnosti aktivace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu za účelem přijetí zásadního stanoviska v případě neposlušného správního orgánu. Děje se tak ostatně i v případě jednotné judikatury, kdy záleží pouze na uvážení malého senátu, zda se bude od předchozí judikatury soudu chtít odchýlit, a věc tak předloží velkému senátu, anebo zda bude judikaturu následovat, a rozhodne tak věc sám. I v takovémto případě rozhodující formace není daná jen předem poznatelnými pravidly, ale závisí i na nepředvídatelném uvážení soudců. Přesto doktrína i judikatura na podmínce předvídatelnosti rozhodovací formace setrvává.

Přísná formulace zásady zákonného soudce v české doktríně i judikatuře je patrně reakcí na dobu minulou.¹⁰²⁶ Během komunismu na našem území docházelo

¹⁰²² Viz např. FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 42–46; ŠIMÍČEK, V. *Právo na zákonného soudce v České republice*. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 10.

¹⁰²³ Nález ÚS ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 1589/13 (N 9/76 SbNU 131), bod 36.

¹⁰²⁴ Viz např. nález ÚS ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107).

¹⁰²⁵ Viz např. nález ÚS ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665).

¹⁰²⁶ Viz např. nález ÚS ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95 (N 15/5 SbNU 101), ve kterém k právu na zákonného soudce Ústavní soud uvedl, že: „nejen historické zkušenosti, ale i zkušenosti z nedávné doby totalitního režimu, přesvědčivě ukazují, jak pro jedince nebezpečné a pro celou společnost škodlivé je při nalézání práva povolávat k výkonu spravedlnosti soudy a soudce podle účelových hledisek či výběru“. K tomu, jak minulé zkušenosti ovlivňují to, co za právní principy jednotlivé státy Evropy považují za stěžejní, srov. BOBEK, M. *Fundamental Rights and Fundamental Values in the Old and the New Europe*. In DOUGLASS-SCOTT, S., HATZIS, N. (eds.) *Edward Elgar Research Handbook on EU Human Rights Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 309–323.

k politicky motivovaným machinacím se spisy. Politicky citlivé věci justiční funkcionáři přidělovali politicky spolehlivým soudcům, anebo je rovnou rozhodovali sami.¹⁰²⁷ V reakci na to nyní zásada zákonného soudce vyžaduje, aby rozhodovací formace konkrétní věci byla jasně daná předem.

Podle mého se však jedná o reakci nepřiměřenou. Je totiž třeba rozlišovat mezi neformální machinací se spisy ze strany správy soudu, o kterou právě šlo v minulosti, od sice nepředvídatelné, ale zákonem předvídané možnosti ve věci rozhodujícího procesního senátu věc postoupit k rozhodnutí jinému soudnímu tělesu. Zatímco první ze situací je jistě podhoubím pro zákulisní justiční nekalosti, druhá situace je naopak transparentním a zákonným postupem při rozhodování, byť postupem obsahujícím uvážení. A to je velký rozdíl. Samozřejmě, i v rámci druhé situace se může vyskytnout soudní libovůle a snaha o poškození některého z účastníků řízení, ta se ovšem může objevit v kterémkoliv rozhodování soudu a sama o sobě nestačí k tomu, abychom soudcům při jejich rozhodování zakazovali používat uvážení. I před touto případnou libovůlí by se navíc mohli účastníci řízení jako před kteroukoliv zákonem zakázanou libovůlí domáhat ochrany, a to ať již u samotného velkého senátu, který by případně věc předkládajícímu senátu vrátil, anebo následně u nadřazeného soudu.

Ostatně i současné problémy, které se v souvislosti se zásadou zákonného soudce v praxi vyskytují, jsou situace neformálního a nepozorovatelného obejití zákonem formulovaných pravidel přidělování spisů (tzv. přidělování mimo pořadí)¹⁰²⁸ nebo bezkriteriální a netransparentní přidělování spisů justičními funkcionáři.¹⁰²⁹ Naopak problémy nejsou v situacích, ve kterých o tom, kdo má věc rozhodnout, rozhoduje formálně procesním způsobem v rámci soudního řízení rozvrhem práce určené nezávislé soudní těleso. Tento rozdíl činí i německá doktrína. Podle judikatury Spolkového ústavního soudu při určování tělesa, které bude na soudu věc rozhodovat, může soudní těleso uplatnit uvážení, a to na rozdíl od státních zástupců nebo jiného nesoudního orgánu, u kterých podmínky pro určování, kdo o konkrétním případě

¹⁰²⁷ Viz např. jeden z prvních nálezů Ústavního soudu, ve kterém soud připomněl, že: „[z]ásada, že ‚nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci‘, byla nezdědka porušována v období komunistické diktatury v letech 1948–1989. Často docházelo k tomu, zejména v 50. letech, že se trestní a někdy i občanskoprávní věci odnímalý příslušnému soudci a byly přidělovány soudci stoprocentně spolehlivému či soudci oportunistickému a povolnému. Soudní praxe i v 70. a 80. letech zná případy, kdy předsedové soudů aтраhovali trestní či civilní věci politické povahy v rozporu se stanoveným rozvrhem práce (např. některé spory týkající se chartistů)“. Nález ÚS ze dne 7. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 2/93 (N 37/1 SbNU 267). Viz také KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 108–113.

¹⁰²⁸ Viz např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. 1 Skno 3/2009, ve kterém soud řešil případ předsedkyně soudu, která si nezákonně sama do svého soudního oddělení vybírala a přidělovala občanskoprávní případy jednoduššího charakteru, které podle platného rozvrhu práce měly napadnout jiným soudním oddělením.

¹⁰²⁹ Nález ÚS ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/16 (N 111/85 SbNU 817); nebo nález ÚS ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15 (N 115/81 SbNU 795), podle kterého nelze, aby ze soudců zařazených v soudním oddělení vybíral konkrétní soudce tvořící senát v určité věci řídící předseda senátu.

rozhodne, musí být vymezeny přesněji.¹⁰³⁰ Takto je z pohledu německého pojetí zásady zákonného soudce v pořádku např. pravidlo, které umožňuje soudnímu tělesu postoupit případ jinému soudnímu tělesu v případě, že tento případ je „zvláště obtížný“ (*Besondere Schwierigkeit*).¹⁰³¹

Určitý posun správným směrem přinesl nedávný náleží Ústavního soudu, nález otevřeně inspirován právě německou praxí. V tomto náleží Ústavní soud připustil, že z hlediska zásady zákonného soudce je v pořádku, pokud pravidla přidělování agendy určují rozhodovací těleso neurčitými právními pojmy, jako jsou „stěžejní otázka ve věci“ nebo „souvislost věcí“. Výklad a konkretizace takových pojmů totiž patří k běžné soudcovské činnosti, která je v každém právním odvětví – a tedy i při aplikaci pravidel soudní příslušnosti – nevyhnutelná. Pravidla pro rozdělování agendy sice v takových případech neurčují konkrétní soudce přímo a finálně, soudci jsou ale určitelní srozumitelným způsobem na základě neurčitých pojmů prostřednictvím aplikace práva.¹⁰³²

V duchu tohoto uvolněnějšího pojetí zásady zákonného soudce nyní lze vcelku snadno flexibilnější zapojování velkých senátů obhájit. Kompetence velkého senátu určená pomocí kritéria spočívajícího v – řekněme – „důležitosti věci“ samozřejmě bude znamenat, že to, kdy bude velký senát aktivovaný, bude značně nepředvídatelné. Na druhou stranu diskreční postoupení velkému senátu bude stále předvídané procesním předpisem, neboť půjde o aplikaci neurčitého právního pojmu, kterou navíc budou provádět nezávislí soudci procesně transparentním způsobem v usnesení. O zakázanou libovůli by se proto podle mě nejednalo.

Ostatně flexibilní hledisko „důležitosti“, ať již společenské, nebo právní, již některé zahraniční a nadnárodní soudy při výběru kauz rozhodovaných v početnějších formacích aplikují. Například německý Spolkový ústavní soud rozhoduje jasně ústavní stížnosti v tříčlenných komorách a zásadní ústavní stížnosti ve dvou osmičlenných senátech.¹⁰³³ Soudní dvůr zase při výběru kauz rozhodovaných velkým senátem uplatňuje kritérium „obtížnosti či důležitosti“ kauzy, přičemž toto kritérium soudkyně soudu Sacha Prechal kvituje jako „poskytující soudu značnou flexibilitu při rozhodování, zda by případ měl rozhodnout velký senát“.¹⁰³⁴

¹⁰³⁰ Viz MORGENTHALER, G. In EPPING, W., HILLGRUBER, Ch. (eds.) *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*. 41. vydání. München: C. H. Beck, čl. 101, body 18, 19; obdobně JACHMANN-MICHEL, M. In MAUNZ, T., DÜRIG, G. *Grundgesetz – Kommentar*. 86. aktualizace, čl. 101, bod 48.

¹⁰³¹ Viz MORGENTHALER, G. In EPPING, W., HILLGRUBER, Ch. (eds.) *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*. 41. vydání. München: C. H. Beck, čl. 101, bod 18.

¹⁰³² Nález ÚS ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 1589/13 (N 9/76 SbNU 131), bod 37.

¹⁰³³ Viz § 93c odst. 1 zák. o Spolkovém ústavním soudu (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, BVerfGG). Viz také KÜHN, Z. Konzistence judikatury jako problém právní kultury. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 118–119; KOMMERS, D. P., MILLER, R. A. *Das Bundesverfassungsgericht: Procedure, Practice and Policy of the German Federal Constitutional Court*. *J. Comp. L.* 2008, roč. 3, s. 197–199.

¹⁰³⁴ PRECHAL, S. The Many Formations of the Court of Justice: 15 Years After Nice. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 39, č. 5, s. 1281. Podobně u ESLP jde v podstatě o kritérium právní či společenské důležitosti případu, což v praxi rovněž poskytuje soudcům značnou flexibilitu

Druhá možná námitka proti výše navrhovaným změnám v užívání velkých senátů by mohla spočívat v tom, že vyšší centralizace rozhodování kontinentálních vrcholných soudů by mohla vést k ustrnutí judikatorního vývoje. Tato obava mi připadá jednak lichá, jednak pro vrcholné soudy nepřipadná. Možnost vyjadřování menšinových názorů na vrcholných soudech má svoji nepopiratelnou hodnotu.¹⁰³⁵ Vyšší centralizace rozhodování vrcholných soudů ovšem neznamená potlačení jakýchkoliv menšinových názorů. Pořád se totiž předpokládá, že názory menšin, které se mohou zítra samozřejmě stát názory většin, by bylo možné prezentovat v odlišných stanoviscích, což ostatně dva ze tří zkoumaných velkých senátů dovolují již dnes. Právo menšiny vyjádřit svůj názor proto nemusí vést rovnou k rozporné judikatuře soudu. Dominantní velké senáty jsou navíc o to důležitější, že se jedná o vrcholné soudy. Jak píše bývalý soudce Nejvyššího soudu František Balák: „Zatímco nejednotnost rozhodování soudy nižších stupňů je v právním státě s nezávislým soudnictvím zcela přirozeným jevem, který v demokratickém prostředí kontinentálního práva nelze dobře kritizovat (nepřesáhne-li určité meze), nejednotnost rozhodování nejvyšší soudní instance obecného soudnictví je společensky nežádoucí.“¹⁰³⁶ Silnější role velkých senátů by neznamenal ustrnutí judikatorního vývoje, ale pouze to, že by se tento vývoj, třeba procesně iniciovaný malým senátem, odehrával na půdě velkého senátu.

Ani názor velkého senátu navíc neznamená nutně poslední slovo. Dnešní právo je polycentrické.¹⁰³⁷ Jeho obsah určuje dialog mnoha aktérů: vnitrostátního zákonodárce, evropského zákonodárce, nejvyšších soudů, ústavních soudů, nadnárodních soudů, doktríny, nižších soudů nebo účastníků řízení.¹⁰³⁸ Ti všichni se mohou k obsahu práva vyjadřovat a ovlivňovat ho. Nikdo přitom nemá poslední slovo. Spíše než pyramidou je proto právo rozvlněnou sítí. Velký senát přitom není schopen toto vlnění, tuto nikdy nekončící diskuzi, zastavit. Proto i se silným velkým senátem diskuze ohledně obsahu práva uvnitř i vně soudu stále budou probíhat. Velký senát ovšem zajistí, že diskuze uvnitř soudu budou mít jednoznačnější a autoritativnější vnější vyústění, a že tak vrcholný soud bude v síti práva vystupovat jako jednotný a podstatný spoj.

Nadto volání po intenzivnějším působení velkých senátů neznamená, že by bylo nutné rozhodování vrcholných soudů centralizovat zcela. V určitých situacích může být prospěšné nejprve vypustit první testovací judikatorní balonek a až následně

pro uplatňování rozličných důvodů, proč věc rozhodovat ve velkém senátu. Srov. KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora), s. 18–28.

¹⁰³⁵ Obecně k tomu, že mnohost hlasů je důležitým legitimizačním kritériem práva viz např. PŘIBÁŇ, J. *Disidenti práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.

¹⁰³⁶ BALÁK, F. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4, s. 6.

¹⁰³⁷ KYSELA, J. Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1, dostupné z <https://cresp.files.wordpress.com/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>.

¹⁰³⁸ K pojetí práva jako platformy pro diskuzi viz např. AGHA, P. The Paradox of Human Rights and the Role of the European Court of Human Rights in Keeping it Alive. In AGHA, P. (ed.) *Human Rights Between Law and Politics*. London: Hart Publishing, 2017.

podle reakcí ostatních aktérů podílejících se na vytváření obsahu práva promluvit za instituci autoritativněji prostřednictvím velkého senátu.¹⁰³⁹ Stejně tak je možné ohledně některých právních otázek judikatorní závěr soudu postupně upřesňovat a následně ho nechat sedimentovat. To vše uznávám a soud by měl mít dostatečně flexibilní vnitřní uspořádání, aby tyto nástroje mohl využívat. Zároveň by ovšem měl tyto nástroje využívat vždy vědomě a pod kontrolou velkého senátu, a nikoliv jako předem nastavený způsob rozhodování.

8.4 Shrnutí

Tato kapitola nejdříve v úvodu vymezila základní problémy dnešní aplikace práva vrcholnými soudy. Těmi jsou především nadprodukce, díky které je judikatura obtížně sledovatelná, a hodnotové otevření práva, díky kterému právní řešení více záleží na hodnotových východiscích osoby, která právo aplikuje. Činnost velkého senátu přitom může tyto nástrahy v rozhodování vrcholných soudů eliminovat či je alespoň umenšit. Velký senát totiž může rozhodovat pouze vybrané případy, rozhodovat promyšleně a po širší deliberaci, produkovat sledovatelné množství rozhodnutí a v rozhodnutích reflektovat hodnoty širšího okruhu soudců i adresátů práva. Činnost velkých senátů tak může pozitivně ovlivnit legitimitu, promyšlenost, transparentnost a jednotnost rozhodování vrcholných soudů.

K naplnění potenciálu velkých senátů je ovšem třeba, aby jejich nastavení a zapojování do rozhodování vycházelo z jiných zásad, než se tomu u nás doposud děje. Konkrétně tato kapitola navrhla reprezentativní, flexibilní a intenzivně působící velké senáty. Způsob složení velkých senátů by tedy měl být pevně stanovený, metoda a intenzita prosazování by měla naopak být v diskreci soudců soudu. Zajímavé je, že současné nastavení velkých senátů u obou českých nejvyšších soudů je zcela opačné – diskrece ohledně způsobu jejich skládání a přísně stanovená kompetence, což z velké části předurčuje i intenzitu, s jakou velké senáty ovlivňují rozhodování soudu. To, že jsou v současnosti výchozí zásady velkých senátů nastavené v porovnání s mými návrhy právě naopak, svým způsobem dává smysl. Zatímco reprezentativně složenému velkému senátu není problém svěřit širší pole působnosti, velký senát složený podle představ funkcionáře konkrétního soudu by v případě jeho flexibilní aktivace byl ještě problematictější, než je nyní. Z toho plyne, že změny navrhované

¹⁰³⁹ Ilustrativní použití tohoto testovacího rozhodnutí před konečným slovem velkého senátu byla věc *Lautsi* u Evropského soudu pro lidská práva. V této věci nejprve sedmičlenný senát rozhodl, že italský zákon předepisující povinnost zavěšení křížů ve školních třídách porušuje Úmluvu. Po mohutné vlně nesouhlasu ozývajícího se nejen z Itálie sedmnáctičlenný velký senát rozhodnutí sedmičlenného senátu nahradil rozhodnutím novým, ve kterém již konstatoval soulad italského zákona s Úmluvou. Viz řízení ústíci v rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 3. 2011 ve věci *Lautsi a další proti Itálii* ze dne 18. 3. 2011, č. stížnosti 30814/06, ve kterém své nesouhlasné stanovisko s rozhodnutím sedmičlenného malého senátu v průběhu řízení před velkým senátem vyjádřily vlády osmi evropských států.

v této kapitole spolu nutně souvisí. Provedení jedné bez druhé by mohlo napáchat více škody než užítku.

Změny navrhované v této kapitole obecně vyplývají z přesvědčení o tom, že aplikace práva není pouze technická disciplína mechanické aplikace pravidel, ale že se v ní nezbytně odráží hodnoty a přesvědčení právo aplikujících osob. Současné nastavení českých velkých senátů ovšem odpovídá opačnému pohledu – kdo ve velkých senátech zasedá, není důležité, protože stejně všichni rozhodují podle pravidel. Proto složení velkého senátu může klidně i předurčit jediný soudní funkcionář, a proto kompetence velkého senátu může být stanovena technicky ostrým pravidlem, jako mechanismus druhé úrovně spouštěný pouze v případě nekonzistence systému na první úrovni. V ničem víc hodnota velkého senátu není. Mnou navrhované pojetí velkých senátů to ale vidí jinak: kdo v kterémkoliv soudním tělese zasedá, může podstatně ovlivnit, jak toto těleso rozhoduje. Promyšlená a detailní pravidla složení velkých senátů jsou proto zcela zásadní. Naopak vymezení kompetence velkého senátu detailní být nemusí, protože hodnota vnášená velkým senátem do rozhodování soudu netkví pouze ve formálním začišťování judikatury malých senátů, ale i ve vytvoření jádra celé instituce, které svým názorem učiní z rozhodování jinak značně rozdílně hodnotově založených soudců koherentní celek. Za tímto účelem musí být velký senát schopen účinně a flexibilně do rozhodování soudu zasahovat.

ZÁVĚR

Mezi velkými senáty a motory je vsutku více podobností, než by se mohlo na první pohled zdát. Předchozí kapitoly ukázaly, že, podobně jako motory, velké senáty mohou být založené na různých principech a že zvolený princip ovlivňuje chování celého tělesa, kterého jsou součástí.

Pro zodpovězení hlavní výzkumné otázky – jaká je a na čem záleží role velkých senátů v rozhodování českých vrcholných soudů – bylo nejprve nutné vytvořit konceptuální rámec pro zkoumání role soudních těles obecně. Tento rámec mi umožnil hlavní výzkumnou otázku rozdělit na čtyři podotázky: Kdo a podle jakého klíče určuje, kteří soudci soudu jsou členy velkého senátu? Kdo a jakým způsobem vybírá věci, které jdou do velkého senátu? Jakým způsobem rozhodnutí velkého senátu vznikají, jak vypadají a jaký je jejich následný režim zveřejňování? Jak malé senáty s rozhodnutími velkého senátu při odůvodňování svých rozhodnutí argumentují? Následně jsem provedl tři případové studie zkoumající tyto otázky z pohledu doktríny a i praxe na třech českých vrcholných soudech: Nejvyšším soudu, Nejvyšším správním soudu a Ústavním soudu.

Odpověď na hlavní výzkumnou otázku je dvojitá. V obecnosti výzkum potvrdil, že všechny tři zkoumané velké senáty jsou tělesa, která sjednocují rozhodování vrcholných soudů vydáváním rozhodnutí nadaných vyšší autoritou, než jsou rozhodnutí ostatních senátů soudu. Při bližším pozorování ovšem nad podobnostmi začaly převažovat rozdíly. Hlavní tři osy odlišností přitom vystihují rozdílný přístup každého ze zkoumaných těles k následujícím třem klíčovým otázkám: Na čem má velký senát založenou autoritu? Jakým způsobem tuto autoritu v rozhodování celého soudu prosazuje? Jak silně tuto autoritu v rozhodování soudu prosazuje? Jakou odpověď na tyto otázky nastavení konkrétního velkého senátu dává, předurčuje, jakou roli velký senát v rozhodování soudu hraje.

Velký senát Nejvyššího soudu vychází z koordinační autority, kterou v rozhodování soudu prosazuje korektivním způsobem, avšak s nízkou intenzitou. V důsledku je jeho vliv na rozhodování celého soudu slabý. Hlavním těžištěm rozhodování a vývoje judikatury na Nejvyšším soudu jsou specializované malé senáty. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zase vychází z expertní autority, kterou prosazuje poměrně intenzivně, korektivním a částečně i preventivním způsobem. V důsledku toho se rozhodování soudu z dlouhodobého hlediska centralizuje okolo názoru rozšířeného senátu, tedy sedmi soudců, jejichž názor ne nutně musí odpovídat většinovému názoru všech soudců soudu. Konečně plénum Ústavního soudu vychází z reprezentativního modelu autority a jejího středně intenzivního prosazování cestou atrakce a částečně i korekce. V důsledku je rozhodování Ústavního soudu

zčásti zcela centralizované (především v agendě přezkumu norem), a zčásti naopak značně decentralizované (individuální ústavní stížnosti).

Závěrečná kritická část knihy ukázala, že svým základním nastavením české velké senáty přestavují staré konstrukce v nové době. Staví totiž na mnoha dnes již překonaných ostrých děleních: právu jako pevně odděleném systému od jiných společenských norem; aplikaci práva jako mechanické pravidly determinované činnosti přísně oddělené od jeho tvorby; ideálu nejstaršího či nejerudovanějšího profesionálního soudce, který právu rozumí lépe než nezkušený a práva neznalý laik; anebo myšlence o soudním procesu, který je buď detailně předepsaný právním pravidly, a nebo se z něj stává nepředvídatelné a libovůli podporující zlo. Tato dělení byla základem evropského právního myšlení během devatenáctého a u nás, díky vlivu komunistické ideologie, pak i celého dvacátého století.¹ Dnes však již neplatí.² Aplikace práva je kreativním procesem, v němž se odráží hodnoty toho, kdo právo aplikuje. Soudci již dnes nejsou považováni jen za ústa zákona, ale jsou jeho spolutvůrci, kteří se vlastním uvážením na obsahu práva podílejí. Na tom, kdo rozhoduje, záleží. Kvalita a společenská přijatelnost rozhodnutí nesouvisí nutně s tím, kolik let si dosavad soudce na vrcholném soudu odseděl či zda zná Alexyho vážící formuli v třetím kroku proporcionality. Mladý či starší, liberálně či konzervativně smýšlející, lpící na textu zákona či prosazující jeho ducha, každý ze soudců vrcholného soudu může jeho rozhodování něco dát. Podobně volba není mezi procesním uvážením a libovůli. Uvážení vykonávané otevřeně, podle určitých zásad a v předem vymezených mantinelech, může naopak přispívat k dosahování smyslu a hodnot, kterým mají jednotlivé procesní instituty sloužit.

Popisovaný myšlenkový posun je přitom na mnoha místech našeho právního systému vidět – vznikají publikace o právních principech, na vrcholných soudech se vedle kariérních soudců objevují i soudci původně vykonávající jiné právní profese a při aplikaci práva jsou otevřeně užívány i jiné normativní systémy a poznatky z jiných oblastí lidského bádání. Velké senáty, přes jejich deklarovaný a někdy i skutečný zásadní vliv na rozhodování soudu, však myšlenkovému přerodu z nějakého důvodu odolávají. Není-li v judikatuře rozpor, oba nejvyšší soudy musí sebedůležitější a sebespornější kauzy řešit v senátu o třech soudcích; soudci velkých senátů obou nejvyšších soudů jsou vybíráni podle seniority nebo představ justičních funkcionářů o jejich erudici; nebo kompetence velkých senátů jsou nastaveny za pomoci formálních kritérií, úmyslně zamezujících při aktivaci velkých senátů používat uvážení.

Nastavení velkých senátů tak bytostně souvisí s největšími otázkami práva vůbec. Co je to právo a jaké jsou naše představy o ideálním soudci? A mají na soudech vládnout většiny, anebo chceme spíše vytvářet prostor pro osamocené justiční hrdiny, kteří jdou proti proudu? A jde se v právu vůbec pokoušet o vytvoření nějakého

¹ Srov. KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005. V angličtině evropské myšlenkové dědictví z devatenáctého století popisuje např. DAMAŠKA, M. *The Faces of Justice and State Authority*. New Haven, London: Yale University Press, 1986, především s. 29–46.

² Srov. např. HESSELINK, M. *The New European Legal Culture*. Deventer: Kluwer, 2001.

systemu, nebo je lepší rezignovat na principiální rozhodování a posuzovat všechno „případ od případu“? Z mnohých mých návrhů v závěru knihy je zřejmé, jak na uvedené otázky odpovídám. Zároveň však připouštím, že se zde již dostávám na mimořádně sporný právně-filozofický terén.

Mezi motoristy se říká, že motory nejsou primárně tím, co vidíme – hadičky, páky, kolečka a písty. Motory jsou především myšlenkové koncepty. Všechny hadičky, páky, kolečka a písty, stejně jako jejich vzájemné vztahy, se musely nejdřív zrodit v něčí hlavě.³ Podobně je to s velkými senáty. Velké senáty nejsou paragrafy v zákonech, seznamy jmen v rozvrzích práce, ani skupinky lidí, co se čas od času scházejí u jednoho stolu. Velké senáty jsou primárně myšlenkové koncepty. To je tím nejdůležitějším poselstvím této knihy. S tím dodatkem, že, podobně jako u motorů, dlouhodobé přehlížení této skutečnosti by nemuselo dopadnout dobře.

³ Srov. PIRSIG, R. *Zen a umění údržby motocyklu*. Praha: Volvox Globator, 2006, kap. 8.

SUMMARY

The Role of Grand Chambers in the Decision-Making of Czech Apex Courts

Grand Chambers (GCs) are considered to be the most authoritative judicial bodies within multi-panel apex courts. They are said to secure the unity, continuity, and quality of these courts' decision-making. This book explores these claims in relation to the GCs of three Czech apex courts—the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Court. What is the role of these GCs in these courts' decision-making and how do the GCs fulfil their role? The book addresses these questions from both doctrinal and empirical angles. From the doctrinal point of view, it analyses with respect to all three courts the composition of the GC, criteria for selecting GC cases, the character of GC decisions, and the status of GC precedents. From the empirical point of view, it explores how many and what types of cases are generated by the case-selection mechanism and how the GC decisions influence the decision-making of other court formations.

Based on this analysis, the main argument of the book is that the role of the GCs in the decision-making of Czech apex courts varies, depending on the GC's institutional setting. The institutional setting of each GC must answer the following **three key questions**: What justifies the GC's higher authority? Through what means does the GC assert its authority within the court? And with what intensity does the GC assert its authority within the court? Answers to these questions predetermine the role of the GC in the decision-making of the court.

As to the first question, the GC **authority** might be justified in three distinct ways. It can be based on the position of the GC to most faithfully represent the view of the whole court, or on the GC's ability to more likely decide cases 'correctly' compared to any other court formation, or on the GC representing a platform for coordinating small chambers. The source of authority of the particular GC determines the view that the GC assumes. The view of the representative GC emulates the view of all court judges; the view of the expert GC is, from a certain point of view, most likely the correct one; and the view of the coordinating GC is not autonomous, as the GC merely channels the views of the small chambers.

Second, GCs can **assert their authority** within the court decision-making in three ways: by assuming a particular case, by *ex-post* reviewing the decision of the small chambers, or by *ex-ante* instructing the small chambers. The preferred way of asserting the GC authority influences how the law permeates the court structure. In the correction model, the small chambers have the initiative and the GC only directs them *ex-post*. In contrast, in the prevention model, the first formation of the court to express its view on new legal questions is the GC, and it is only afterwards

that the small chambers follow and further develop the framework established by the GC. The consequence of the third model—the model of assumption, under which the GC hears important or sensitive cases without an ambition to correct or instruct other panels of the court—is that the GC decision-making and the decision-making of other court's panels are two activities independent of each other.

Finally, the **intensity**, with which the GC asserts its opinion in the court decision-making, depends on the extent to which the GC opinion influences the decision-making of the whole court. GCs range from low-intense to high-intense bodies. The low-intensity GC decentralises the decision-making of the court rendering the small chambers the *de facto* centres of case-law development at the court. On the other hand, the high-intensity GC centralises the decision-making of the whole court, regardless of the deciding formation, around the view of the GC.

The three case studies show that the GCs of **the three Czech apex courts approach the three key questions differently**. The GC of **the Czech Supreme Court** (*velký senát Nejvyššího soudu*) is based on the coordination authority, asserted in the corrective, but low-intense manner. As a result, the GC's influence on the decision-making of the whole Supreme Court is rather limited. In contrast, the GC of **the Czech Supreme Administrative Court** (*rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*) is based on the expert authority, asserted in an intense, corrective, and partially preventive way. As a result, the Supreme Administrative Court's decision-making is centralised around the view of the GC, that is, around the view of seven judges chosen by the President of the Court based on his conviction of their ability in legal reasoning. Finally, the GC of **the Czech Constitutional Court** (*plénum Ústavního soudu*) is based on the representative model of authority and its moderate assertion through assumption and partly through correction. As a result, the Court's decision-making is centralised in part (mainly in the agenda of judicial review of legislative acts) and decentralised in part (individual constitutional complaints).

After this conceptualisation of the GC institute, **the book proposes several changes** in the institutional settings and practices of the GCs at Czech apex courts. The GCs can positively influence legitimacy, quality, transparency, and coherence of case-law produced by these courts. However, in order for them to fulfil this potential, they have to be shaped and used in a reflective manner. The book argues that GCs should be based on representative authority, which is asserted in a flexible and intensive way. The argument for **representative** GCs is based on the current value-openness of the law and the absence of a generally accepted hierarchy of values. In such a situation, the place of a body allowing reflection of a wide range of views is irreplaceable in the judicial decision-making. Hence, GCs should be composed of all judges of the court, or, where it is not feasible due to capacity reasons, the process of selecting GC judges should involve all judges of the court. The proposed **flexibility** is built on the assumption that new, fundamental, and complicated cases must be dealt with differently from cases that are routine, easy, or recurring. The differentiation between these two types of cases cannot

be governed in advance by a legal rule, as it always depends on the context of the specific case. The criterion for GC case-selection should, therefore, be defined by a vague legal concept, such as ‘the importance of the case’, which would always have to be specified by the judges. Finally, the book argues that if the apex courts are supposed to unify the case-law in the whole judicial system, they should themselves speak with a single voice. And this voice should reflect the view of the majority of the court’s judges as determined through the GC. To do that, the GC has to assert its authority in an **intensive way**. Only then does the GC centralise the decision-making of the whole court—of all its formations—around a single point. Only then can the apex court decision-making be coherent.

SEZNAM JUDIKATURY

Ústavní soud

nález ze dne 7. července 1994, sp. zn. I. ÚS 2/93 (N 37/1 SbNU 267)
nález ze dne 22. února 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95 (N 15/5 SbNU 101)
nález ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.)
stanovisko pléna ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 3/96 (ST 3/7 SbNU 40)
stanovisko pléna ze dne 11. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS-st. 4/97 (ST 4/7 SbNU 308)
nález ze dne 8. října 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97 (N 123/9 SbNU 125; 350/1997 Sb.)
nález ze dne 17. prosince 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423)
nález ze dne 8. července 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17)
nález ze dne 15. září 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.)
stanovisko pléna ze dne 9. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)
usnesení ze dne 10. listopadu 1999, sp. zn. III. ÚS 254/99 (U 70/16 SbNU 369)
nález ze dne 3. července 2000, sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 (N 105/19 SbNU 23; 321/2000 Sb.)
stanovisko pléna ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000 (ST 12/21 SbNU 484)
usnesení ze dne 23. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 (U 2/21 SbNU 463)
nález ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)
nález ze dne 12. dubna 2001, sp. zn. III. ÚS 648/2000 (N 60/22 SbNU 39)
nález ze dne 13. listopadu 2001, sp. zn. II. ÚS 660/2000 (N 171/24 SbNU 275)
nález ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)
nález ze dne 28. ledna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)
nález ze dne 16. listopadu 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04 (N 171/35 SbNU 307)
nález ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)
nález ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)
nález ze dne 10. května 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355)
nález ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.)
nález ze dne 28. července 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04 (N 145/38 SbNU 135)
stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.)
nález ze dne 28. února 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)
nález ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.)
nález ze dne 28. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.)
nález ze dne 20. září 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455)
nález ze dne 6. února 2007, sp. zn. I. ÚS 460/06 (N 25/44 SbNU 305)
nález ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665)
nález ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107)
nález ze dne 11. června 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11)
nález ze dne 13. září 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373)
nález ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/07 (N 193/47 SbNU 539)

nález ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)
nález ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597)
nález ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)
nález ze dne 2. června 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06 (N 121/50 SbNU 31; 342/2008 Sb.)
nález ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07 (N 211/51 SbNU 639)
nález ze dne 26. února 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387)
nález ze dne 12. května 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473)
nález ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)
nález ze dne 11. září 2009, sp. zn. IV. ÚS 738/09 (N 201/54 SbNU 497)
nález ze dne 1. června 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.)
nález ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)
nález ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647)
usnesení ze dne 3. listopadu 2010, sp. zn. I. ÚS 378/10
usnesení ze dne 21. února 2011, sp. zn. II. ÚS 618/18
stanovisko pléna ze dne 14. září 2011, Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS
stanovisko pléna ze dne 8. listopadu 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567;
368/2011 Sb.)
nález ze dne 6. prosince 2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09 (N 204/63 SbNU 381)
nález ze dne 27. prosince 2011, sp. zn. IV. ÚS 1391/09 (N 218/63 SbNU 505)
nález ze dne 17. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 255/11 (N 14/64 SbNU 143)
usnesení ze dne 24. ledna 2012, sp. zn. III. ÚS 3536/11
nález ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (N 24/64 SbNU 237)
nález ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)
usnesení ze dne 19. března 2012, sp. zn. IV. ÚS 1769/11
nález ze dne 22. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 38/11 (N 109/65 SbNU 477)
nález ze dne 23. srpna 2012, sp. zn. II. ÚS 561/12 (N 144/66 SbNU 191)
nález ze dne 16. října 2012, sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)
nález ze dne 7. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12 (N 2/68 SbNU 37)
nález ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; 116/2013 Sb.)
stanovisko pléna ze dne 23. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 36/13 (ST 36/69 SbNU 867;
132/2013 Sb.)
nález ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163)
nález ze dne 7. května 2014, sp. zn. Pl. ÚS 47/13 (N 76/73 SbNU 351)
nález ze dne 13. května 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/11 (N 89/73 SbNU 485; 146/2014 Sb.)
nález ze dne 27. května 2014, sp. zn. I. ÚS 1108/11 (N 106/73 SbNU 705)
nález ze dne 11. června 2014, sp. zn. I. ÚS 4503/12 (N 119/73 SbNU 827)
nález ze dne 12. srpna 2014, sp. zn. I. ÚS 28/14 (N 153/74 SbNU 309)
stanovisko pléna ze dne 25. listopadu 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 (ST 39/75 SbNU 707;
297/2014 Sb.)
nález ze dne 21. ledna 2015, sp. zn. II. ÚS 1589/13 (N 9/76 SbNU 131)
usnesení ze dne 13. ledna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (U 2/76 SbNU 909)
usnesení ze dne 24. února 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14
usnesení ze dne 10. března 2015, sp. zn. Pl. ÚS 37/13
nález ze dne 8. června 2015, sp. zn. IV. ÚS 402/15 (N 105/77 SbNU 539)

nález ze dne 27. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 415/15 (N 158/78 SbNU 379)
usnesení ze dne 8. srpna 2015, sp. zn. IV. ÚS 953/15
stanovisko pléna ze dne 8. října 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637;
290/2015 Sb.)
nález ze dne 17. prosince 2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14 (N 218/79 SbNU 503)
nález ze dne 14. března 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501)
nález ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99)
usnesení ze dne 14. dubna 2016, sp. zn. II. ÚS 1690/15
nález ze dne 31. května 2016, sp. zn. II. ÚS 2635/15 (N 97/81 SbNU 579)
nález ze dne 15. června 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15 (N 115/81 SbNU 795)
nález ze dne 19. července 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61)
nález ze dne 9. srpna 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/16 (N 147/82 SbNU 337)
nález ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. II. ÚS 3646/13 (N 2/84 SbNU 35)
nález ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. III. ÚS 2847/14 (N 3/84 SbNU 51)
nález ze dne 10. ledna 2017, sp. zn. III. ÚS 1698/14 (N 6/84 SbNU 93)
nález ze dne 19. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181)
nález ze dne 9. února 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16 (N 24/84 SbNU 293)
nález ze dne 14. února 2017, sp. zn. I. ÚS 2693/16 (N 27/84 SbNU 331)
nález ze dne 28. února 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15 (N 36/84 SbNU 413)
nález ze dne 21. března 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16 (N 47/84 SbNU 549)
nález ze dne 10. května 2017, sp. zn. III. ÚS 27/16
nález ze dne 16. května 2017, sp. zn. II. ÚS 3122/16
nález ze dne 23. května 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16
nález ze dne 30. května 2017, sp. zn. I. ÚS 56/15
nález ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16
nález ze dne 21. června 2017, sp. zn. III. ÚS 1862/16
nález ze dne 27. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/16 (N 111/85 SbNU 817)
usnesení ze dne 5. srpna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/17
nález ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16
nález ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17
stanovisko pléna ze dne 28. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (460/2017 Sb.)
usnesení ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. II. ÚS 618/18
nález ze dne 15. května 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18
nález ze dne 19. června 2018, sp. zn. Pl. ÚS 36/17
nález ze dne 15. srpna 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17
usnesení ze dne 1. října 2018, sp. zn. III. ÚS 2170/18, body 5 a 6. Plénum věc rozhodlo ná-
lezem ze dne 18. června 2019, Pl. ÚS 38/18
nález ze dne 5. února 2019, sp. zn. II. ÚS 2156/18
nález ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. III. ÚS 1872/16
nález ze dne 17. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18

Nejvyšší soud

rozsudek ze dne 1. prosince 2000, sp. zn. 21 Cdo 2805/99, č. 45/2001 SoJ-Civ.
rozsudek ze dne 29. května 2001, sp. zn. 25 Cdo 1147/2000

rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, sp. zn. 25 Cdo 2703/2009
rozsudek ze dne 10. prosince 2002, sp. zn. 21 Cdo 1185/2002, č. 64/2003 Sb. NS
usnesení velkého senátu ze dne 17. prosince 2002, sp. zn. 35 Odo 317/2001, č. 7/2003 SoJ-Civ.
rozsudek ze dne 21. března 2003, sp. zn. 29 Odo 483/2002, č. 65/2003 SoJ-Civ.
rozsudek ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 29 Odo 162/2003, č. 13/2005 Sb. NS
rozsudek ze dne 14. září 2003, sp. zn. 30 Cdo 1542/2003
usnesení velkého senátu ze dne 11. února 2004, sp. zn. 15 Tdo 44/2004
usnesení ze dne 25. března 2004, sp. zn. 20 Cdo 689/2003, č. 49/2005 Sb. NS
usnesení ze dne 28. dubna 2004 sp. zn. 8 Tdo 51/2004, č. 9/2005 Sb. NS
rozsudek ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. 32 Odo 453/2004, č. 1/2005 SoJ-Civ.
usnesení velkého senátu ze dne 12. ledna 2005, sp. zn. 15 Tdo 1314/2004, č. 39/2005 Sb. NS
rozsudek ze dne 21. února 2005, sp. zn. 29 Odo 910/2003
usnesení ze dne 23. června 2005, sp. zn. 20 Cdo 404/2004
rozsudek ze dne 21. listopadu 2005, sp. zn. 29 Odo 1261/2004
usnesení ze dne 15. prosince 2005, sp. zn. 25 Cdo 2883/2004
usnesení ze dne 21. června 2006, sp. zn. 20 Cdo 1606/2005
rozsudek ze dne 20. března 2007, sp. zn. 29 Odo 1102/2005
rozsudek ze dne 21. srpna 2007, sp. zn. 29 Odo 721/2006
rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2007, sp. zn. 31 Cdo 3142/2006, č. 37/2008 Sb. NS
rozsudek ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. 32 Cdo 2837/2007
rozsudek ze dne 11. března 2008, sp. zn. 25 Cdo 1778/2007
rozsudek velkého senátu ze dne 12. listopadu 2008, sp. zn. 31 Cdo 3161/2008, č. 73/2009 Sb.
NS
usnesení ze dne 19. března 2009, sp. zn. 25 Cdo 789/2009
usnesení ze dne 19. května 2009, sp. zn. 28 Cdo 1305/2008
rozhodnutí ze dne 27. května 2009, sp. zn. 1 Skno 3/2009
rozsudek velkého senátu ze dne 26. srpna 2009, sp. zn. 31 Cdo 135/2007, č. 28/2010 Sb. NS
usnesení ze dne 26. října 2009, sp. zn. 29 Cdo 1623/2009
rozsudek velkého senátu ze dne 9. prosince 2009, sp. zn. 31 Odo 1424/2006, č. 56/2010 Sb. NS
usnesení ze dne 26. prosince 2009, sp. zn. 29 Cdo 3478/2007
usnesení ze dne 30. prosince 2009, sp. zn. 30 Cdo 2811/2007
rozsudek ze dne 5. ledna 2010, sp. zn. 21 Cdo 4932/2008
rozsudek velkého senátu ze dne 10. března 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 8. září 2010, sp. zn. 31 Cdo 1693/2008, č. 34/2011 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 8. prosince 2010, sp. zn. 31 Cdo 3620/2010, č. 70/2011 Sb. NS
stanovisko pléna ze dne 14. září 2011, sp. zn. Plsn 1/2011, č. 1/2012 Sb. NS
usnesení velkého senátu ze dne 14. září 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011, č. 15/2012 Sb. NS
rozsudek ze dne 26. dubna 2011, sp. zn. 20 Cdo 2031/2009
rozsudek ze dne 5. října 2011, sp. zn. 21 Cdo 3558/2010
rozsudek ze dne 8. února 2012, sp. zn. 28 Cdo 3342/2011
usnesení velkého senátu ze dne 14. března 2012, sp. zn. 31 Cdo 1387/2009, č. 79/2012 Sb. NS
usnesení ze dne 23. března 2012, sp. zn. 29 Cdo 1249/2011
usnesení ze dne 26. dubna 2012, sp. zn. 29 Cdo 324/2011
rozsudek velkého senátu ze dne 15. května 2012, sp. zn. 31 Odo 495/2006, č. 45/2009 Sb. NS

rozsudek ze dne 16. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 2652/2011
rozsudek velkého senátu ze dne 13. června 2012, sp. zn. 31 Cdo 2805/2011, č. 121/2012 Sb. NS
rozsudek ze dne 14. června 2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012
rozsudek ze dne 30. srpna 2012, sp. zn. 30 Cdo 2367/2012
rozsudek velkého senátu ze dne 12. září 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011, č. 7/2013 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 10. října 2012, sp. zn. 31 Cdo 503/2011, č. 17/2013 Sb. NS
rozsudek ze dne 19. prosince 2012, sp. zn. 25 Cdo 791/2011, č. 146/2013 SoJ-Civ.
usnesení ze dne 20. března 2013, sp. zn. 23 Cdo 1426/2011
rozsudek ze dne 28. března 2013, sp. zn. 33 Cdo 2220/2012
rozsudek ze dne 10. května 2013, sp. zn. 20 Cdo 2690/2012
rozsudek velkého senátu ze dne 15. května 2013, sp. zn. 31 Cdo 3043/2010, č. 73/2013 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 4. září 2013, sp. zn. 31 Cdo 4616/2010, č. 98/2013 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 9. října 2013, sp. zn. 31 Cdo 3881/2009, č. 10/2014 Sb. NS
usnesení ze dne 30. října 2013, sp. zn. 20 Cdo 714/2013
usnesení ze dne 22. ledna 2014, sp. zn. 5 Tdo 515/2013
usnesení velkého senátu ze dne 26. března 2014, sp. zn. 15 Tdo 190/2014, č. 48/2014 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 23. dubna 2014, sp. zn. 31 Cdo 3309/2011
rozsudek ze dne 14. května 2014, sp. zn. 30 Cdo 1964/2013
usnesení ze dne 10. června 2014, sp. zn. 6 Tdo 633/2014
usnesení velkého senátu ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 15 Tdo 885/2013, č. 2/2015 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 8. října 2014, sp. zn. 31 Cdo 4134/2011, č. 18/2015 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 12. listopadu 2014, sp. zn. 31 Cdo 1168/2013, č. 16/2015 Sb. NS
NS
rozsudek ze dne 16. prosince 2014, sp. zn. 33 Cdo 1069/2014
usnesení velkého senátu ze dne 17. prosince 2014, sp. zn. 15 Tdo 887/2014, č. 17/2015 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 14. ledna 2015, sp. zn. 31 Cdo 1778/2014, č. 44/2015 Sb. NS
rozsudek ze dne 17. února 2015, sp. zn. 28 Cdo 1722/2014
usnesení velkého senátu ze dne 8. dubna 2015, sp. zn. 31 NSCR 9/2015, č. 78/2015 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 20. května 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012, č. 108/2015 Sb. NS
NS
rozsudek ze dne 29. května 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, č. 113/2017 Sb. NS
usnesení ze dne 17. června 2015, sp. zn. 26 Cdo 2051/2014
rozsudek velkého senátu ze dne 14. října 2015, sp. zn. 31 Cdo 3093/2013, č. 56/2016 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 9. prosince 2015, sp. zn. 31 Cdo 2307/2013
rozsudek velkého senátu ze dne 9. prosince 2015, sp. zn. 31 Cdo 4087/2013, č. 103/2016 Sb. NS
NS
rozsudek ze dne 19. ledna 2016, sp. zn. 25 Cdo 3942/2015
rozsudek velkého senátu ze dne 10. února 2016, sp. zn. 31 Cdo 4001/2013, č. 22/2017 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 9. března 2016, sp. zn. 31 Cdo 353/2016
usnesení ze dne 15. března 2016, sp. zn. 32 Cdo 4182/2015
rozsudek velkého senátu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. 31 Cdo 4848/2014, č. 78/2017 Sb. NS
usnesení velkého senátu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. 31 Cdo 1714/2013, č. 56/2017 Sb. NS
rozsudek velkého senátu ze dne 11. května 2016, sp. zn. 31 Cdo 1278/2015, č. 87/2017 Sb. NS
usnesení ze dne 28. července 2016, sp. zn. 20 Cdo 366/2016, č. 91/2017 SoJ-Civ.

usnesení ze dne 26. září 2016, sp. zn. 6 Tdo 463/2016
usnesení ze dne 19. října 2016, sp. zn. 20 Cdo 3541/2016
rozsudek velkého senátu ze dne 19. října 2016, sp. zn. 31 Cdo 1570/2015, č. 15/2018 Sb. NS
usnesení ze dne 27. října 2016, sp. zn. 20 Cdo 4932/2016
usnesení ze dne 29. listopadu 2016, sp. zn. 6 Tdo 1563/2016
rozsudek ze dne 12. ledna 2017, sp. zn. 32 Cdo 139/2015
usnesení ze dne 18. ledna 2017, sp. zn. 20 Cdo 5424/2016
usnesení ze dne 24. ledna 2017, sp. zn. 23 Cdo 3643/2014
usnesení ze dne 24. ledna 2017, sp. zn. 28 Cdo 1013/2016
usnesení ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 28 Cdo 3343/2016
rozsudek ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 30 Cdo 2871/2016
rozsudek ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 22 Cdo 2792/2016, č. 71/2018 Sb. NS
rozsudek ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 23 Cdo 3196/2016
usnesení ze dne 1. února 2017, sp. zn. 20 Cdo 90/2017
usnesení ze dne 8. února 2017, sp. zn. 21 Cdo 3210/2016
rozsudek ze dne 9. února 2017, sp. zn. 33 Cdo 2159/2016
rozsudek ze dne 28. února 2017, sp. zn. 29 Cdo 1256/2015
usnesení ze dne 28. února 2017, sp. zn. 20 Cdo 1387/2016
usnesení ze dne 1. března 2017, sp. zn. 20 Cdo 224/2017
rozsudek ze dne 25. dubna 2017, sp. zn. 28 Cdo 5727/2016
usnesení ze dne 26. dubna 2017, sp. zn. 20 Cdo 5956/2016
usnesení ze dne 2. května 2017, sp. zn. 20 Cdo 997/2017
rozsudek ze dne 3. května 2017, sp. zn. 28 Cdo 4756/2016
usnesení ze dne 3. května 2017, sp. zn. 28 Cdo 5260/2016
usnesení ze dne 30. května 2017, sp. zn. 20 Cdo 792/2017
usnesení ze dne 30. května 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016
rozsudek ze dne 30. května 2017, sp. zn. 21 Cdo 3150/2016
rozsudek ze dne 1. června 2017, sp. zn. 32 Cdo 2422/2015
rozsudek velkého senátu ze dne 14. června 2017, sp. zn. 31 Cdo 874/2015, č. 131/2018 Sb. NS
usnesení ze dne 22. června 2017, sp. zn. 20 Cdo 6019/2016
usnesení ze dne 31. července 2017, sp. zn. 21 Cdo 1020/2016
usnesení ze dne 1. září 2017, sp. zn. 28 Cdo 1296/2017
rozsudek ze dne 26. září 2017, sp. zn. 30 Cdo 3728/2016
usnesení velkého senátu ze dne 18. října 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017
rozsudek velkého senátu ze dne 18. října 2017, sp. zn. 31 Cdo 1704/2016, č. 6/2019 Sb. NS
rozsudek ze dne 29. listopadu 2017, sp. zn. 28 Cdo 4478/2016
rozsudek ze dne 6. prosince 2017, sp. zn. 28 Cdo 4447/2017
rozsudek ze dne 21. prosince 2017, sp. zn. 29 Cdo 4410/2015
usnesení ze dne 24. ledna 2018, sp. zn. 28 Cdo 5487/2017
usnesení ze dne 11. dubna 2018, č. j. 20 Cdo 954/2018-119
rozsudek velkého senátu ze dne 11. dubna 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017
rozsudek ze dne 26. dubna 2018, sp. zn. 29 Cdo 2601/2016, č. 65/2019 Sb. NS
usnesení ze dne 28. května 2019, sp. zn. 30 Cdo 1650/2017
usnesení ze dne 29. května 2019, sp. zn. 30 Cdo 1769/2017-II

Nejvyšší správní soud

- stanovisko pléna ze dne 29. dubna 2004, sp. zn. Sst 2/2003, č. 215/2004 Sb. NSS
- stanovisko sociálně-správního kolegia NSS ze dne 2. února 2005, sp. zn. S 3401/2004, č. 498/2005 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. ledna 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS
- rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. srpna 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. července 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 24. července 2008, č. j. 2 Afs 67/2008-112, č. 1697/2008 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. srpna 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. srpna 2008, č. j. 8 As 51/2006-105
- rozsudek ze dne 24. září 2008, č. j. 2 Afs 79/2008-40
- rozsudek ze dne 9. října 2008, č. j. 2 Afs 80/2008-67, č. 1744/2009 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 8. ledna 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. července 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. července 2009, č. j. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 3. prosince 2009, č. j. 2 Aps 2/2009-52, č. 2000/2010 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. února 2010, č. j. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 24. února 2010, č. j. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. května 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. května 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS
- rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. srpna 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 29. září 2010, č. j. 1 As 77/2010-95
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. ledna 2011, č. j. 1 Afs 27/2009-98, č. 2230/2011 Sb. NSS
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. ledna 2011, č. j. 5 Afs 15/2009-122, č. 2229/2011 Sb. NSS
- rozsudek ze dne 28. prosince 2011, č. j. 8 As 29/2011-55
- rozsudek ze dne 11. ledna 2012, č. j. 1 As 125/2011-163

usnesení rozšířeného senátu ze dne 3. dubna 2012, č. j. 8 As 6/2011-120, č. 2624/2012 Sb.
NSS

usnesení ze dne 10. ledna 2013, č. j. Nad 126/2012-87

usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. března 2013, č. j. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. března 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. dubna 2013, č. j. 7 As 88/2011-13

usnesení ze dne 25. července 2013, č. j. Nad 34/2013-48

usnesení ze dne 12. prosince 2013, č. j. Nad 69/2013-789

rozsudek ze dne 3. prosince 2014, č. j. 6 Azs 242/2014-41

usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63,
3174/2015 Sb. NSS

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb.
NSS

usnesení ze dne 11. února 2015, č. j. Nad 441/2014-89

usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. května 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb.
NSS

rozsudek ze dne 8. července 2015, č. j. 10 As 97/2014-127

usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. října 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. listopadu 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57,
č. 3348/2016 Sb. NSS

usnesení ze dne 21. prosince 2015, č. j. 7 As 155/2015-142

usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. února 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb.
NSS

usnesení ze dne 1. března 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb.
NSS

rozsudek ze dne 8. června 2016, č. j. 3 As 118/2015-34

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. července 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb.
NSS

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. července 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb.
NSS

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. srpna 2016, č. j. Nad 272/2015-58, č. 3449/2016 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb.
NSS

rozsudek ze dne 31. října 2016, č. j. 3 As 171/2016-21

usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. října 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb.
NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. října 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. prosince 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, č. 3524/2017 Sb.

NSS

rozsudek ze dne 3. ledna 2017, č. j. 2 As 227/2016-86

rozsudek ze dne 4. ledna 2017, č. j. 4 Azs 242/2016-24

rozsudek ze dne 4. ledna 2017, č. j. 7 As 263/2016-31

rozsudek ze dne 5. ledna 2017, č. j. 2 As 313/2016-12

rozsudek ze dne 6. ledna 2017, č. j. 2 Ads 140/2016-23, č. 3525/2017 Sb. NSS

rozsudek ze dne 11. ledna 2017, č. j. 2 As 267/2016-40

rozsudek ze dne 11. ledna 2017, č. j. 3 Afs 106/2016-31

rozsudek ze dne 11. ledna 2017, č. j. 3 As 230/2015-55

rozsudek ze dne 12. ledna 2017, č. j. 5 As 278/2016-16

rozsudek ze dne 12. ledna 2017, č. j. 7 As 314/2016-32

rozsudek ze dne 16. ledna 2017, č. j. 2 Afs 61/2015-27

rozsudek ze dne 19. ledna 2017, č. j. 1 As 327/2016-16

rozsudek ze dne 19. ledna 2017, č. j. 6 As 190/2016-36

rozsudek ze dne 19. ledna 2017, č. j. 7 As 243/2016-26

rozsudek ze dne 24. ledna 2017, č. j. 2 As 309/2016-27

rozsudek ze dne 26. ledna 2017, č. j. 5 Ads 88/2015-20

rozsudek ze dne 26. ledna 2017, č. j. 5 As 104/2013-61

rozsudek ze dne 26. ledna 2017, č. j. 7 As 292/2016-29

usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. února 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb.

NSS

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 2. února 2017, č. j. 9 As 195/2015-68, č. 3543/2017 Sb.

NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. února 2017, č. j. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb.

NSS

rozsudek ze dne 23. února 2017, č. j. 2 Azs 273/2016-43

usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. února 2017, č. j. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb.

NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. dubna 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb.

NSS

usnesení ze dne 25. května 2017, č. j. 10 Azs 65/2017-49

usnesení ze dne 27. června 2017, č. j. 2 As 179/2016-66

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. srpna 2017, č. j. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb.

NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. října 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS

usnesení ze dne 1. listopadu 2017, č. j. 16 Kss 5/2017-139

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015-160,
č. 3687/2018 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. února 2018, č. j. 2 As 141/2015-37

rozsudek ze dne 27. dubna 2018, č. j. 8 As 94/2017-43

usnesení ze dne 16. května 2018, č. j. 10 As 2/2018-24

rozsudek rozšířeného senátu ze dne 10. července 2018, č. j. 4 As 149/2017-121,
č. 3767/2018 Sb. NSS

rozsudek ze dne 12. července 2018, č. j. 2 As 93/2016-138
rozsudek ze dne 25. července 2018, č. j. 9 As 133/2017-35
rozsudek ze dne 12. září 2018, č. j. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS
usnesení ze dne 10. října 2018, č. j. 1 Afs 438/2017-32
usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. října 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS
usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. května 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS
usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. září 2019, č. j. 1 As 436/2017-43

Vrchní soudy

rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. února 2004, sp. zn. 1 Co 63/2003, č. 4/2008 Sb. NS

Judikatura ostatních soudů

Rozsudek ze dne 30. října 1991 ve věci *Borgers proti Belgii*, stížnost č. 12005/86
rozsudek ze dne 6. prosince 2007 ve věci *Beian proti Rumunsku*, stížnost č. 30658/05
rozsudek velkého senátu ze dne 10. února 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03
rozsudek velkého senátu ze dne 18. března 2011 ve věci *Lautsi a další proti Itálii*, stížnost č. 30814/06
rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2011 ve věci *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*, stížnost č. 26766/05 a 22228/06

SEZNAM LITERATURY

Bibliografie

- ABRAMOWICZ, M. En Banc Revisited. *Columbia Law Review*. 2000, roč. 100, č. 6.
- AGHA, P. The Paradox of Human Rights and the Role of the European Court of Human Rights in Keeping it Alive. In AGHA, P. (ed.) *Human Rights Between Law and Politics*. London: Hart Publishing, 2017.
- ALARIE, B., GREEN, A. *Commitment and Cooperation on High Courts. A Cross-Country Examination of Institutional Constraints on Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ALEXANDER JR, A. L. En Banc Hearings in the Federal Courts of Appeals: Accommodating Institutional Responsibilities (Part 1). *New York University Law Review*. 1965, roč. 40, č. 1.
- ALEXY, R., DREIER, R. Precedent in the Federal Republic of Germany. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A comparative Study*. London: Routledge, 1997.
- ARGUELHES, D. W., HARTMANN, I. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court's Agenda. *Journal of Law and Courts*. 2017, roč. 5, č. 1.
- ARGUELHES, D. W., ROBEIRO, L. M. 'The Court, it is I'? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*. 2018, roč. 7, č. 2.
- ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ASHENFELTER, O., EISENBERG, T., SCHWAB, S. Politics and the Judiciary: The Influence of Judicial Background on Case Outcomes. *The Journal of Legal Studies*. 1995, roč. 24, č. 2.
- ATIYAH, P., SUMMERS, R. *Form and Substance in Anglo-American Law: A Comparative Study of Legal Reasoning, Legal Theory, and Legal Institutions*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- ATIYAH, P. From Principles to Pragmatism: Changes in the Function of the Judicial Process and the Law. *Iowa Law Review*. 1980, roč. 65, č. 1.
- BAĞLAYAN, B., FAHNER, J. H. 'One Can Always Do Better' The Referral Procedure before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2017, roč. 17, č. 2.
- BALÁK, F. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, roč. 92, č. 4.
- BANKOWSKI, Z., MACCORMICK, N., MORAWSKI, L., MIGUEL, A. R. Rationales for Precedent. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997.
- BARÁKOVÁ, M. Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury nebo přežitek socialistické justice? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 2.

- BEIM, D. HIRSCH, A. V., KASTELLEK, J. P. Signaling and Counter-Signaling in the Judicial Hierarchy: An Empirical Analysis of En Banc Review. *American Journal of Political Science*. 2016, roč. 60, č. 2.
- BENGOETXEA, J., MACCORMICK, N., MORAL SORIANO, L. Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice. In DE BÚRCA, G., WEILER, J. H. (eds.) *The European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BLAHOŽ, J. Vznik a počátky vývoje ústavního soudnictví. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 5.
- BLISA, A., KOSAR, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7.
- BOBÁK, M., HÁJEK, M. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce? *MUNI Law Working Paper Series*. 2015, č. 2, dostupné z <http://www.law.muni.cz/dokumenty/30220>.
- BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.), *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- BOBEK, M. Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 15, č. 22.
- BOBEK, M. Fundamental Rights and Fundamental Values in the Old and the New Europe. In DOUGLASS-SCOTT, S., HATZIS, N. (eds.) *Edward Elgar Research Handbook on EU Human Rights Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 14.
- BOBEK, M. Předložit či nepředložit? Faktory ovlivňující uvážení českého soudce zda (ne) zahájí řízení o předběžné otázce. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 4.
- BOBEK, M. Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *American Journal of Comparative Law*. 2009, roč. 57, č. 1.
- BOBEK, M. The Court of Justice of the European Union. In ARNULL, A., CHALMERS, D. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- BURROWS, A. Numbers Sitting in the Supreme Court. *The Law Quarterly Review*. 2013, roč. 129.
- BUXTON, R. Sitting en banc in the new Supreme Court. *The Law Quarterly Review*. 2009, roč. 125.
- CAFLISCH, L. Voyage Autour de la Grande Chambre: Propos sur la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg. In PEDONE, A. (ed.) *L'Etat Souverain dans le Monde d'Aujourd'hui: Mélanges en l'Honneur de Jean-Pierre Puissochet*. Paris: Editions A Pedone, 2008.
- ČECH, P. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? 2. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4.
- CHMEL, J. Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu – 1. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 2.
- CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4.
- CLARK, T. S. A Principal-Agent Theory of En Banc Review. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 2007, roč. 25, č. 1.

- CORDRAY, M. M., CORDRAY, R. The Philosophy of Certiorari: Jurisprudential Considerations in Supreme Court Case Selection. *Washington University Law Quarterly*. 2004, roč. 82.
- COUFALÍK, P. Sřet Nejvyššího soudu a Ústavního soudu v pohledu na současnou právní úpravu dovolání v civilním sporném řízení. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 23, č. 6.
- DAMAŠKA, M. The Faces of Justice and State Authority. New Haven, London: Yale University Press, 1986.
- DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.), *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999.
- DAVID, L. Neuralgické body dovolacího přezkumu civilních věcí českým Nejvyšším soudem. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- DRNOVSKÝ, L. *Velké senáty Nejvyššího soudu jako neviditelní zákonodárci*. Brno, 2019. Diplomová práce (Mgr.).
- DRZEMCZEWSKI, A. The Internal Organisation of the European Court of Human Rights: the Composition of Chambers and the Grand Chamber. *European Human Rights Law Review*. 2000, roč. 3.
- DWORKIN, R. Law as Interpretation. *Critical Inquiry*. 1982, roč. 9, č. 1.
- DWORKIN, R. *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986.
- DWORKIN, R. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth, 1977.
- DZEHTSIAROU, K., GREENE, A. Restructuring the European Court of Human Rights: Preserving the Right of Individual Petition and Promoting Constitutionalism. *Public Law*. 2013, 2013.
- EDELMAN, P. *On Legal Implications of the Condorcet Jury Theorem*. 2002, roč. 31.
- ELIÁŠ, K. Noblesa civilistické tradice a postmoderní přístupy k občanskému právu. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 8.
- EPSTEIN, L., KNIGHT, J., SHVETSOVA, O. The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. *Law and Society review*. 2001, roč. 35, č. 1.
- EPSTEIN, L. *Contemplating Courts*. Washington, D. C.: SAGE, 1995.
- FABRI, M., LANGBROEK, P. Is There a Right Judge for Each Case? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2.
- FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
- FONTANA, D. Docket Control and the Success of Constitutional Courts. In GINSBURG, T., DIXON, R. (eds.) *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- FRUMAROVÁ, K. Několik poznámek k tzv. judikatornímu konfliktu (sporu) jako jedné z podmínek aktivace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodovat. In FRUMAROVÁ, K. (ed.) *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního pořádku*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018.
- GARLICKI, L. Constitutional Courts Versus Supreme Courts. *International Journal of Constitutional Law*. 2007, roč. 5, č. 1.

- GARNER, B. A., BEA, C. T., BERCH, R. W., GORSUCH, N. M. G., HARTZ, H. L., HECHT, N. L., KAVANAUGH, B. M., KOZINSKI, A., LYNCH, S. L., PRYOR, W. H. *The Law of Judicial Precedent*. Thomson Reuters, 2016.
- GEARTY, C. A. *Principles of Human Rights Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- GEORGE, A. L., BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.
- GEORGE, T. E. The Dynamics and Determinants of the Decision to Grant En Banc Review. *Washington Law Review*. 1999, roč. 74.
- GERLOCH, A., TRYZNA, J. Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova Univerzita, 2007.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
- GINSBURG, D. H, FALK, D. Court En Banc: 1981-1990. *The George Washington Law Review*. 1990, roč. 59, č. 1.
- GRAF, J-P. *Beck'scher Online-Kommentar Gerichtsverfassungsgesetz*. 3. vydání. München: C. H. Beck, 2018.
- GRYGAR, J. *Zákon o soudech a soudcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- GURICOVÁ, K. *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*. Brno, 2014. Diplomová práce (Mgr.). Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- HAJN, P. Vážení hodnot a zájmů při rozhodování nejvyšších soudů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- HART, H. M., SACKS, A. M., ESKRIDE, W. N; FRICKEY, P. P. *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury: Foundation Press, 1994.
- HELPER, L. R. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *European Journal of International Law*. 2008, roč. 19, č. 1.
- HELLMAN, A. D. Getting It Right: Panel Error and the En Banc Process in the Ninth Circuit Court of Appeals. *UC Davis Law Review*. 2000, roč. 34, č. 2.
- HELLMAN, A. D. The Law of the Circuit Revisited: What Role for Majority Rule? *Southern Illinois Law Journal*. 2007, roč. 32, č. 3.
- HERSHOVITZ, S. Integrity and Stare Decisis. In HERSHOVITZ, Scott. (ed.) *Exploring Law's Empire: The Jurisprudence of Ronald Dworkin*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- HESSELINK, M. *The New European Legal Culture*. Deventer: Kluwer, 2001.
- HESSICK, A., JORDAN, S. Setting the Size of the Supreme Court. *Arizona State Law Journal*. 2009, roč. 41.
- HIRSCHL, R. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law*. 2005, roč. 53, č. 1.
- HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- HOLLÄNDER, P. Kolaps „soudcovského státu“: Běží odpočítávání? In HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

- HOLLÄNDER, P. Odůvodňování soudních rozhodnutí v České republice. In TICHÝ, L., HOLLÄNDER, P., BRUNS, A. (eds.) *Odůvodnění soudního rozhodnutí*. Praha: Univerzita Karlova, 2011.
- HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 3.
- HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde, 2003.
- HOLLÄNDER, P. Změna právního názoru v judikatuře Ústavního soudu. In KOKEŠ, M., POSPÍŠIL, I. (eds.) *In dubio pro libertate: Úvahy nad ústavními hodnotami a právem z pohledu základních svobod*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- HORA, V. *Československé civilní právo procesní. Díl I. Nauka o organizaci a příslušnosti soudů se stálým zřetелеm ke Slovensku a Podkarpatské Rusi*. 4. Vydání. Praha: Všeherd, 1934.
- HOŘEŇOVSKÝ, J., CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3.
- JACHMANN-MICHEL, M. In MAUNZ, T., DÜRIG, G. *Grundgesetz – Kommentar*. 86. aktualizace, čl. 101.
- JACOB, M. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- JANUŠ, J. Bez specializace soudců se nikam neposuneme (rozhovor s JUDr. Ljubomírem Drápalem). *Soudce*. 2017, roč. 19, č. 5.
- JOACHIM, V. *Nový zákon o Nejvyšším správním soudě ze dne 16. června 1937 č. 164 Sb. z. a n.* Praha: Nákladem vlastním, 1937.
- JOHNSON, Ch. A. Follow-Up Citations in the US Supreme Court. *Western Political Quarterly*. 1986, roč. 39, č. 3.
- KÁČER, M. *Prečo zotrvať pri rozhodnutí. Teória záväznosti precedentu*. Praha: Leges, 2013.
- KADLEC, O., PETROV, J. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 1.
- KADLEC, O. Rozdíly při řešení rozdílu: Rozhodování velkých senátů českých nejvyšších soudů. In MACKOVÁ, A., JELÍNEK, J., BOHUSLAV, L., TRYZNA, J. (eds.) *Aktuální otázky civilního a trestního řízení se zaměřením na rekodifikaci občanského soudního řádu a trestního řádu ve světle principů demokratického a právního státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 2016.
- KADLEC, O. *The Role of the Grand Chamber in the European Court of Human Rights*. Oxford, 2018. Diplomová práce (MPhil). University of Oxford, Faculty of Law (dostupné na vyžádání u autora).
- KING, G., KEOHANE, R. O., VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KOCOUREK, J. *Zákon o soudech a soudcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015.
- KOMÁREK, J. Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak pensions XVII*. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 2.
- KOMÁREK, J. Reasoning With Previous Decisions: Beyond The Doctrine of Precedent. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1.
- KOMMERS, D. P.; MILLER, R. A. Das Bundesverfassungsgericht: Procedure, Practice and Policy of the German Federal Constitutional Court. *J. Comp. L.* 2008, roč. 3.

- KORNHAUSER, L. A; SAGER, L. G. Unpacking the Court. *Yale Law Journal*. 1986, roč. 96, č. 1.
- KOSAŘ, D., PETROV, J. Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politologie. *Jurisprudence*. 2016, roč. 26, č. 6.
- KOSAŘ, D. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- KOSAŘ, D. Rozvrh práce: klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců a nezbytný předpoklad nezávislosti řadových soudců. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 12.
- KRÁL, T. Smluvní pokuta pro případ porušení jakékoliv smlouvené povinnosti. *Obchodně-právní revue*. 2018, roč. 10, č. 9.
- KRÁLÍK, L. Připomínkové řízení a sbírky judikatury. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 23–24.
- KRÁLÍK, L. Sjednovací stanoviska a zobecňující materiály. *Soukromé právo*. 2018, roč. 6, č. 4.
- KRÁLÍK, M. Meze praktického dosahu judikatury aneb několik poznámek k „judikatuře Nejvyššího soudu trochu jinak“. *Soudní rozhledy*. 2005, roč. 11, č. 4.
- KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005.
- KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.
- KÜHN, Z. Formalistické a neformalistické strategie středoevropské justice po roce 1989. In TICHÝ, L., HOLLÄNDER, P., BRUNS, A. (eds.) *Odůvodnění soudního rozhodnutí*. Praha: Univerzita Karlova, 2011.
- KÜHN, Z. Konzistence judikatury jako problém právní kultury. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- KÜHN, Z. Nová koncepce normativity judikatury obecného soudnictví na pozadí rozhodnutí Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2001, roč. 8, č. 6.
- KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 2.
- KÜHN, Z. Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum středoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum. *Jurisprudence*. 2005, roč. 14, č. 4.
- KÜHN, Z. The Constitutional Court of the Czech Republic. In JAKAB, András; DYEVIČ, Arthur; ITZCOVICH, Giulio. (eds.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- KÜHN, Z. Ústavní soud České republiky: Proměny instituce v průběhu dvou desetiletí. In GERLOCH, Aleš; KYSELA, J. (eds.) *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- KURKCHIYAN, M. Perceptions of Law and Social Order: A Cross-National Comparison of Collective Legal Consciousness. *Wisconsin International Law Journal*. 2011, roč. 29.
- KYSELA, J., KÜHN, Z. Kreační ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 1.
- KYSELA, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1, dostupné z <https://cesep.files.wordpress.com/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>.

- LABOVITZ, J. En Banc Procedure in the Federal Courts of Appeals. *University of Pennsylvania Law Review*. 1962, roč. 111, č. 2.
- LANDES, W. M.; POSNER, R. A. Legal Precedent: A Theoretical and Empirical Analysis. *The Journal of Law and Economics*. 1976, roč. 19, č. 2.
- LANGÁŠEK, T. Ověřování neplatnosti daňového rozhodnutí ve světle judikatury Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 10.
- LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud České republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- LASÁK, J. Judikatura v občanském a obchodním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- LAZOWSKI, A., BLOCKMANS, S. *Research Handbook on EU Institutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.
- LIN, Ch-Ch; HSU, Ch-F. An Inter-Court Struggle for Judicial Supremacy. *University of Pennsylvania Asian Law Review*. 2015, roč. 11, č. 2.
- LLEWELLYN, K. N. *The Common Law Tradition: Deciding Appeals*. New Orleans: Quid Pro Books, 2016.
- MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.), *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997.
- MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MALENOVSKÝ, R. K § 23 zákona o Ústavním soudu. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 13.
- MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003.
- MARSHALL, G. What is Binding in a Precedent. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996.
- MCCORMICK, P. The Supreme Court Cites the Supreme Court: Follow-Up Citation on the Supreme Court of Canada, 1989–1993. *Osgoode Hall Law Journal*. 1995, roč. 33, č. 3.
- MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- MENDES, C. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford University Press, 2013.
- MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu: komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Eurolex Bohemia, 2001.
- MIKULE, V. Federální ústavní soud skutečností. *Právo a zákonnost*. 1992, roč. 3.
- MIKULE, V. Příprava zákona o Ústavním soudu v roce 1993 a současné problémy. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- MORAVEC, O. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. *Jurisprudence*. 2008, roč. 17, č. 6.

- MORAVEC, O. Vztah ústavní stížnosti a dovolání jako systémový problém právního řádu České republiky. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 4.
- MORGENTHALER, G. In EPPING, W., HILLGRUBER, Ch. (eds.). *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*. 41. vydání. München: C. H. Beck, čl. 101.
- MOTEJL, O. Nejvyšší soud – nejvyšší spravedlnost? In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- MOWBRAY, A. An Examination of the Work of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights. *Public Law*. 2007, roč. 2007, č. 3.
- MYŠKA, M., HARAŠTA, J., LOUTOCKÝ, P., MÍŠEK, J. Možnosti citační analýzy v České republice. *Revue pro právo a technologie*. 2016, roč. 7, č. 13.
- NĚMEČEK, T., RYCHETSKÝ, P. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012.
- NIELSEN, L. B. The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research. In CANE, P., KRITZER, H. (eds.) *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ONDŘEJKOVÁ, J. Výběr soudců Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 11.
- OSTERKAMP, J. Ústavní soudnictví v meziválečném Československu. *Právník*. 2007, roč. 146, č. 6.
- PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1.
- PASSER, J. Závaznost judikatury v rozhodování správních soudů. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011.
- PECZENIK, A. The Binding Force of Precedent. In MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. London: Routledge, 1997.
- PHILLIPS, J. D. The Appellate Review Function: Scope of Review. *Law and Contemporary Problems*. 1984, roč. 47, č. 2.
- PIRSIG, R. *Zen a umění údržby motocyklu*. Praha: Volvox Globator, 2006.
- POSNER, R. Is the Ninth Circuit Too Large? A Statistical Study of Judicial Quality. *The Journal of Legal Studies*. 2000, roč. 29, č. 2.
- POSNER, R. What do judges and justices maximize? (The same thing everybody else does). *Supreme Court Economic Review*. 1993, roč. 3, č. 1.
- PRECHAL, S. The Many Formations of the Court of Justice: 15 Years After Nice. *Fordham International Law Journal*. 2015, roč. 39, č. 5.
- Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 – 30. 6. 2009). 2009, roč. 7, zvláštní číslo Sb. NSS.
- Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 7. 2009 – 30. 6. 2015). 2015, roč. 13, zvláštní číslo Sb. NSS.
- PŘIBÁŇ, J. *Disidentní práva*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.
- RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud: normy a jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933.

- RASMUSSEN, H. Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the post-2005 Ideological Revolt. *Common Market Law Review*. 2007, roč. 44.
- RAZ, J. *Practical Reason and Norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- RAZ, J. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- RAZ, J. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- RIGEL, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2010, roč. 16, č. 1.
- ROBINSON, N. Structure Matters: The Impact of Court Structure on the Indian and US Supreme Courts. *American Journal of Comparative Law*. 2013, roč. 61, č. 1.
- ROSAS, A. The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue. *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2.
- ROWE, N., Schlette, V. The Protection of Human Rights in Europe after the Eleventh Protocol to the ECHR. *European Law Review*. 1998, roč. 23, č. 3.
- RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- RYCHETSKÝ, P. Ústavní soud po prvním roce druhé dekády. *Senát*. 2004, roč. 8, č. 4.
- RYMER, P. A. The Limited En Banc: Half Full, or Half Empty? *Arizona Law Review*. 2006, roč. 48, č. 2.
- ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4.
- ŠÁMAL, P. Závaznost rozhodnutí Nejvyššího soudu. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.–15. 11. 2005*. Praha: Linde, 2005.
- SCHAUER, F. Giving Reasons. *Stanford Law Review*. 1995, roč. 47, č. 4.
- SCHAUER, F. Refining the Lawmaking Function of the Supreme Court. *University of Michigan Journal of Law Reform*. 1983, roč. 17, č. 1.
- SCHAUER, F. *Thinking Like a Lawyer: A New Introduction to Legal Reasoning*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012.
- SCHLAG, P. Rules and Standards. *UCLA Law Review*. 1985, roč. 33.
- SHAVELL, S. The Appeals Process as a Means of Error Correction. *The Journal of Legal Studies*. 1995, roč. 24, č. 2.
- SILTALA, R. *A Theory of Precedent: From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000.
- ŠIMÍČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- ŠIMÍČEK, V. Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. In *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti: sborník příspěvků z konference pořádané Ústavním soudem*

- České republiky ve spolupráci s Benátskou komisí Rady Evropy v Brně 14.–15. 11. 2005.* Praha: Linde, 2005.
- ŠIMÍČEK, V. Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi.* 1998, roč. 6, č. 1.
- ŠIMÍČEK, V. Právo na zákonného soudce v České republice. *Právník.* 2017, roč. 156, č. 10.
- ŠIMÍČEK, V. Předvídatelnost soudního rozhodování. *Jurisprudence.* 2004, roč. 14, č. 5.
- ŠIMÍČEK, V. Ústavní soud a politika. *Revue Proglas.* 2001, roč. 12, č. 7, s. 19; KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie.* Praha: Leges, 2014.
- ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost.* 3. vydání. Praha: Linde, 2005.
- ŠIMÍČEK, V. Vztah dovolání a ústavní stížnosti včera, dnes a zítra. *Bulletin advokacie.* 2016, roč. 22, č. 7–8.
- ŠIMÍČEK, V. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy.* Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- SISK, G. C., HEISE, M., MORRIS, A. P. Charting the Influences on the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning. *New York University Law Review.* 1998, roč. 73, č. 5.
- SLÁDEČEK, V. Dosavadní novelizace zákona o Ústavním soudu a jejich vliv na koncepci zákona. In KYSELA, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda.* Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- SLAUGHTER, A-M., SWEET, A. S., WEILER, J. (eds.) *The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context.* Oxford: Hart Publishing, 1998.
- SLAUGHTER, A-M. A Typology of Transjudicial Communication. *University of Richmond Law Review.* 1994, roč. 29, č. 1.
- SMEJKALOVÁ, T. Odkazy na rozhodnutí a symbolická hodnota informace. *Jurisprudence.* 2013, č. 8.
- SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K. Empirický právní výzkum. *Jurisprudence.* 2016, č. 6.
- SOBEK, T. *Právní myšlení: Kritika moralismu.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011.
- SUMMERS, R., ENG, S. Departures from Precedent. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study.* London: Routledge, 1997.
- SWEET, A. S., BRUNELL, T. The European Court of Justice, State Non-Compliance, and the Politics of Override. *American Political Science Review.* 2012, roč. 106, č. 1.
- SWEET, A. S. Path Dependence, Precedent, and Judicial Power. In SHAPIRO, M., SWEET, A. S. (eds.) *On Law, Politics, and Judicialization.* Oxford: Oxford University Press, 2002.
- TAMANAH, B. Z. *Beyond the Formalist-Realist Divide: The Role of Politics in Judging.* Princeton: Princeton University Press, 2009.
- TAMANAH, B. Z. *Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and a Social Theory of Law.* Oxford: Clarendon Press, 1997.
- TARUFFO, M. Institutional Factors Influencing Precedents. In MACCORMICK, N., SUMMERS, R. (eds.) *Interpreting Precedents: A Comparative Study.* London: Routledge, 1997.
- TUORI, K. *Ratio and Voluntas: The Tension Between Reason and Will in Law.* Farnham: Routledge, 2016.

- VEČEŘA, M., HURDÍK, J., HAPLA, M. a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- VERMEULE, A. *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- VOJTEK, P. Přehled rozhodnutí NS neschválených v roce 2016 do Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 23, č. 2.
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004.
- VRCHA, P. Komentář k rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 2805/2011. *Soudní rozhledy*. 2013, roč. 19, č. 3.
- VRCHA, P. Komentář k rozhodnutí NS sp. zn. 31 Cdo 4294/2011. *Soudní rozhledy*. 2015, roč. 21, č. 1.
- VRCHA, P. *Nabytí nemovitosti (zapsané v katastru nemovitostí) od nevlastníka*. Praha: Leges, 2015.
- VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. (eds.) *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- WAGNEROVÁ, E. Otázka možnosti uplatnění precedentu v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 1.
- WAGNEROVÁ, E. Přetrvávající tendence z minulosti v činnosti soudců a obtížnost jejich odstraňování. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- WAGNEROVÁ, E. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007.
- WALDRON, J. Five to Four: Why do Bare Majorities Rule on Courts? *Yale Law Journal*. 2013, roč. 123, č. 6.
- WALDRON, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- WALDRON, J. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal*. 2005, roč. 115, č. 6.
- WEYR, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017 (1937).
- WILDHABER, L. La Grande Chambre de la Cour Européenne des Droits de L'Homme. In TITIUN, P. (ed.) *Mélanges en l'Honneur de Jean-Paul Costa*. Dalloz, 2011.
- WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2008.
- WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013.
- WITTRECK, F. German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7.
- WRÓBLEWSKI, J. *The Judicial Application of Law*. Dordrecht: Springer, 1992.
- YEAZELL, S., SCHWARTZ, J. *Civil Procedure*. New York: Wolters Kluwer, 2015.
- YESSIOU-FALTSI, P. (ed.) *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level: Reports for the Thessaloniki International Colloquium (21–25 May 1997)*. Thessaloniki, Athens: Sakkoulas Publications, 1998.

Elektronické zdroje

- Historie. *nssoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.
- Má okradený právo zveřejnit fotografii zloděje? S pokutou nesouhlasí právní kapacity. *Česká televize* [online]. 18. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2244232-ochrana-osobnosti-ma-prednost-pred-ochranou-majetku-s-ustavnim-soudem-nesouhlasí>.
- Nejvyšší soud nerespektuje naše rozhodnutí, stěžují si ústavní soudci. *iDNES.cz* [online]. 18. 2. 2016 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/nejvyssi-soud-nerespektuje-nase-rozhodnuti-stezuji-si-ustavni-soudci.A160218_132721_domaci_pas.
- O Nejvyšším soudu, obecné informace. *nsoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/ONejvyssimsoudu~Obecneinformace?Open&area=O%20Nejvyss%C3%ADm%20soudu&grp=Obecn%C3%A9%20informace&lng=.
- Otázky Václava Moravce. *Česká televize* [online]. 2. 6. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1126672097-otazky-vaclava-moravce/219411030500602>.
- Projednávané plenární věci. *usoud.cz* [online]. [cit. 8. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci>.
- Rozhodnutia veľkého senátu. *nsud.sk* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.nsud.sk/rozhodnutia-velkeho-senatu>.
- Rozhodovací činnost rozšířeného senátu. *nssoud.cz* [online]. [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=RozsirenySenatList&pageSource=2&menu=268>.
- Rozkol v judikatuře: Nejvyšší soud nerespektuje ústavní soudce, spor dopadá na vlastníky nemovitostí. *EuroZprávy.cz* [online]. 18. 2. 2016 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/domaci/zivot/145971-rozkol-v-judikature-nejvyssi-soud-nerespektuje-ustavni-soudce-spor-dopada-na-vlastniky-nemovitosti>.
- BOUŠKA, J. Zatmění Ústavního soudu. *Reportér Magazin* [online]. 6. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://reportermagazin.cz/a/ppxbB/zatmeni-ustavniho-soudu>.
- CLARKE, F., KENNY, D., RYALL, Á. How our Courts Decide: the Decision-making Processes of Supreme Administrative Courts, General Report from ACA-Europe seminar held in Dublin, 25.–26. 3. 2019 [online]. 13. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: http://www.aca-europe.eu/images/media_kit/seminars/2019_Dublin/2019_DUB_General-Report_EN.pdf.
- ČECH, P. Souběhy funkcí zpět do neznáma. *Právní rádce* [online]. 24. 10. 2013 [cit. 1. 8. 2019].
- DE BOER, N. Interview with Judge Sacha Prechal of the European Court of Justice: Part I: Working at the CJEU. *European Law Blog* [online]. 18. 12. 2013 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://europeanlawblog.eu/2013/12/18/interview-with-judge-sacha-prechal-of-the-european-court-of-justice-part-i-working-at-the-cjeu>.
- DIMUN, P. Ústavní soudce Suchánek: Předseda Rychetský by měl být zdrženlivější v kritice rozhodovací činnosti soudu. *Česká justice* [online]. 29. 6. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/06/ustavni-soudce-suchanek-predseda-rychetsky-by-mel-byt-zdrzenlivejsi-kritice-rozhodovaci-cinnosti-soudu>.

- JANUŠ, J. Ústavní soud má být názorově pluralitní i doktrinálně jednotný (rozhovor s Pavlem Rychetským). *Česká pozice* [online]. 21. 12. 2015 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/tema/ustavni-soud-ma-byt-nazorove-pluralitni-i-doktrinalne-jednotny.A151218_191120_pozice-tema_lube.
- KRATOCHVÍLOVÁ, K. Střet Nejvyššího soudu s Ústavním. Soudy se nemohou dohodnout, jak na souběh funkcí. *Právní rádce* [online]. 8. 6. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://pravniciradce.ihned.cz/c1-65758860-stret-nejvyssiho-soudu-s-ustavnim-soudy-se-nemohou-dohodnout-jak-na-soubeh-funkci>.
- LANGÁŠEK, T. O stanoviscích pléna. *Jiné právo* [online]. 17. 6. 2010 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/06/o-stanoviscich-plena.html>.
- LASÁK, J. Záznam z 3. odborného symposia Nejvyššího soudu ČR. *Jiné právo* [online]. 6. 2. 2010 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/01/zaznam-z-3-odborneho-symposia.html>.
- MOLÁČEK, J. Je suis Rus! *Deník N* [online]. 2. 4. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://denikn.cz/120531/je-suis-rus>.
- POKORNÝ, M. Zveřejnil fotku zloděje, musí platit. To mám místo poděkování, zlobí se majitel ukradeného kola. *Aktuálně.cz* [online]. 13. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/dopadl-zlodeje-kola-kdyz-zverejnil-jeho-fotku-dostal-za-to-p/r~7d407b0c989811e7a0c50025900fea04>.
- PROCHÁZKOVÁ, A. Má trh bránit hodnoty? Ústavní soud se zastal ostravského hoteliéra. *Respekt* [online]. 3. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/politika/ma-trh-branit-hodnoty-ustavni-soud-se-zastal-ostravskeho-hoteliera>.
- SCHNEIDER, J. Jak se z Ústavního soudu stalo Divadlo Spejbla a Hurvinka. *Česká pozice* [online]. 3. 5. 2019 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: http://ceskapozice.lidovky.cz/forum/schneider-jak-se-z-ustavniho-soudu-stalo-divadlo-spejbla-a-hurvinka.A190503_094927_pozice-forum_houd.
- SENKOVÁ, Z., BAXA, J. Jak to vidí Josef Baxa – 18. září 2017. *Český rozhlas* [online]. 18. 9. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://dvojka.rozhlas.cz/prepis-jak-vidi-josef-baxa-18-zari-2017-7459979>.
- ŠIMÍČEK, V. Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: jednotná judikatura namísto algoritmů. *Jiné právo* [online]. 3. 12. 2007 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/12/cesta-k-vt-zvaznosti-rozhodnut-stavho.html>.
- ŠIMÍČEK, V. Dvě cesty k jednomu řešení. *Jiné právo* [online]. 3. 6. 2008 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/06/dv-cesty-k-jednomu-een.html>.
- SYTAŘOVÁ, J., ZÁMEČNÍKOVÁ, M. Soubor justičních titánů ohledně nabytí nemovitosti od nevlastníka. Je dobojováno? *epravo.cz* [online]. 12. 9. 2016 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/souboj-justicnich-titanu-ohledne-moznosti-nabyti-nemovitosti-od-nevlastnika-je-dobojovano-102294.html>.
- VRCHA, P. K problematice dovolání ve světle rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. *Stránky Pavla Vrchy, soudce NS ČR* [online]. 2. 6. 2017 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-problematice-dovolani-ve-svetle-rozhodovaci-praxe-nejvyssiho-soudu-a-ustavniho-soudu>.
- WAGNEROVÁ, E. Je Ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem? *Jiné právo* [online]. 7. 11. 2007 [cit. 1. 8. 2019]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/je-stavn-soud-opravdu-jen-negativnm.html>.

Další zdroje

- CDDH Report on the Longer-Term Future of the System of the European Convention On Human Rights, CDDH(2015)R84Addendum I, 11. 12. 2015. Dostupné z: <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4>.
- Dopis předsedy Soudního dvora EU adresovaný radě EU ze dne 14. 11. 2003. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14617-2003-INIT/en/pdf>.
- Dopis předsedy Soudního dvora EU adresovaný radě EU ze dne 7. 4. 2011. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8787-2011-INIT/en/pdf>.
- Dopis soudkyně Sandry Day O'Connor ze dne 23. 6. 1998. Dostupné z: <http://www.library.unt.edu/gpolcsafca/hearings/submitted/pdf/oconnor.pdf>.
- Důvodová zpráva k novele zákona o soudech a soudcích č. 30/2000 Sb., digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 257/0, dostupné na www.psp.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 6/2002 Sb., digitální repozitář PSP ČR, 3. volební období, tisk č. 978/0, dostupné na www.psp.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu o ÚS, digitální repozitář PSP ČR, 1. volební období, tisk č. 276, dostupné na www.psp.cz.
- Informace poskytnutá Nejvyšším správním soudem podle zákona o veřejném přístupu k informacím dne 1. října 2018.
- Informace poskytnutá Ústavním soudem podle zákona o svobodném přístupu k informacím pod sp. zn. SPR. ÚS 598/19 INF. E.
- Informace poskytnuté Nejvyšším soudem podle zákona o veřejném přístupu k informacím pod sp. zn. Zin 40/2018, sp. zn. Zin 121/2019 a sp. zn. Zin 20/2017.
- Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva (*Rules of Court*), ve znění účinném od 3. června 2019.
- Jednací řád Nejvyššího soudu, sp. zn. S 53/2007, ve znění účinném ke dni 29. listopadu 2017.
- Jednací řád Nejvyššího správního soudu Československé republiky č. 191/1937 Sb.
- Jednací řád Nejvyššího správního soudu, ve znění účinném ke dni 1. ledna 2015.
- Jednací řád Soudního dvora Evropské unie (*Rules of Procedure*), Úřední věstník L 265 ze dne 29. září 2012.
- Jednací řád Ústavního soudu Československé republiky publikovaný pod č. 255/1922 Sb.
- Jednací řád Spolkového nejvyššího soudu (*Geschäftsordnung des Bundesgerichtshofes*), č. 83, s. 9 Federální sbírky zákonů. Dostupné z: https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/DasGericht/Fundstellen/geschOrdnungBGH1952.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Kancelářský a spisový řád Nejvyššího soudu, sp. zn. S 20/2018, účinný od 1. února 2019.
- Kancelářský a spisový řád Ústavního soudu, č. Org. 35/18, ve znění od 1. září 2018.
- Organizační řád Ústavního soudu ČSFR, publikovaný v části 51/1992 Sb.
- Ročenka Nejvyššího soudu za rok 2018. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/\\$file/Vyroeni_zprava_NS_2018-cz.pdf](http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/$file/Vyroeni_zprava_NS_2018-cz.pdf).
- Ročenka Nejvyššího soudu za rok 2018. Dostupné z: [http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/\\$file/Vyroeni_zprava_NS_2018-cz.pdf](http://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/682CC7B9DAA26E3DC1258408002858D9/$file/Vyroeni_zprava_NS_2018-cz.pdf).
- Rozhodnutí pléna NSS o zrušení kolegií ze dne 27. listopadu 2013, čj. S 4/2013-2/3.

- Rozhodnutí pléna ÚS o atrahování působnosti ze dne 18. prosince 2003, publikované pod č. 14/2004 Sb.
- Rozhodnutí pléna ÚS o atrahování působnosti ze dne 25. dubna 2014, č. Org. 24/14.
- Rozhodnutí pléna ÚS o atrahování působnosti ze dne 5. září 2006, publikované pod č. 446/2006 Sb.
- Rozhodnutí pléna ÚS o atrahování působnosti ze dne 6. května 2008, publikované pod č. 185/2008 Sb.
- Rozhodnutí pléna ÚS o atrahování působnosti ze dne 9. srpna 2011, č. Org. 40/11.
- Rozhodnutí pléna ÚS o pravidlech rozdělení agendy ve znění ze dne 19. září 2017, č. Org. 43/17.
- Rozhodnutí pléna ÚS o ustavení senátů ze dne 8. prosince 2015, č. Org. 60/15.
- Rozhovory se soudci a asistenty Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.
- Rozvrh práce NS pro rok 2019.
- Rozvrh práce NSS pro roky 2008, 2009 a 2019.
- Sdělení Ústavního soudu o vyhrazení si rozhodování sporů publikované pod č. 8/2001 Sb.
- Statistická analýza rozhodovací činnosti Ústavního soudu za rok 2018. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/VSA_2018-final.pdf.
- The Copenhagen Declaration on the reform of the European Convention on Human Rights system, adopted on a High-Level Conference on the Future of the ECtHR, 12.–13. 4. 2018. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf.
- Usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z 23., 25. a 32. schůze dne 16., 29. a 30. 9. a 18. 11. 1999, k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (tisk 257).
- Výroční zpráva o činnosti Nejvyššího soudu v letech 2014–2015. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~Vyrocnizpravy~Vyrocnizprava_o_cinnosti_Nejvyssiho_soudu_v_letech_2014__2015~?openDocument&lng=CZ.
- Zpráva o činnosti NSS v letech 2003–2009. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=photogalleryspecial&tre_id=194&menu=194.

VĚCNÝ REJSTŘÍK

A

asistent soudce 30, 63n, 80, 87, 123n
atrakce 142n, 147, 151n, 179n, 197, 214n, 217, 239n
autorita 6, 14, 50, 79, 85, 95, 125, 167, 176, 198, 203n, 211n, 214n, 218n, 221, 239

D

definice velkého senátu 5
dovolání 48, 58, 65n, 70n, 78, 84, 86, 163, 189

E

E. Wagnerová 43, 169, 197n
Evropský soud pro lidská práva (ESLP) 5n, 8, 11, 17, 20, 52, 101, 119, 151, 155, 192, 214

F

F. Schauer 19

I

intenzita prosazování autority 218, 222
–, fortissimus 218
–, pianissimus 218
I. Brožová 57

J

J. Baxa 3, 95, 197n
jednací řád 34n, 44n, 51, 90, 96n
judikatura 74n, 80, 118, 126, 164, 172, 195
–, oslabená role v ústavním právu 155n
judikaturní exces 103, 189

K

kasační stížnost 89, 93, 129

kasační závaznost 52

kauza Melčák 158

kauza Slovenských důchodů 152, 164, 215

kolegium 34n, 42, 46, 50, 58, 68, 70, 73, 77, 92, 94, 185, 194

–, občanskoprávní 47, 73

–, obchodní 5, 23, 33, 36, 43n, 46n, 58n, 69, 81, 183n, 223

–, trestní 35n

krajský soud 3, 110, 128n, 132

L

lidský faktor 66, 109, 197n

M

M. Bobek 5, 17, 199

malý senát 9, 18, 28n, 46, 51, 53, 57, 61, 65, 71, 81, 84, 87, 98n, 100n, 103, 119, 127n, 130n, 172, 188n, 195, 208, 211, 216n

meritorní rozhodnutí 17, 29, 59, 74, 80n, 105, 126, 149n, 170, 220, 223

mezisoudní dialog 52n, 102, 166, 217, 231

model

–, expertní 206, 208n

–, koordinační 204, 207, 209, 212

–, reprezentativní 204, 208n, 211n

N

náhrada nákladů 56, 84, 110

námítky 69, 71, 127

Nejvyšší soud 17, 33, 39n, 54, 57, 61n, 221, 227

Nejvyšší správní soud 3, 22, 89n, 100n, 105, 118n, 121, 124n, 152, 194n, 197, 213, 231

–, rozšířený senát 22n, 89, 92n, 184, 186n, 192, 217, 222, 229, 240

nemeritorní usnesení 67, 74

neshody uvnitř soudu 145

normativní síla 120n, 195

normativní síla judikatury Ústavního soudu 75

O

občanský zákoník 75, 81

obiter dictum 22, 78, 98, 145

opravný prostředek 33, 53, 93, 177, 192

P

P. Holländer 144, 168n, 180

P. Molek 125

P. Rychetský 158, 170, 180

P. Šámal 49n

plénium 24, 34, 91, 135, 137n, 142n, 147n, 161n, 171n, 178, 187, 196, 220, 240

právní názor 45n, 48n, 56n, 60, 76, 90, 98, 109, 145n, 161n, 166n, 218

–, odlišný 38, 45, 47n, 50n, 76, 96n, 98

právní věta 109, 114n, 122n, 161, 196

právo

–, hodnotová otevřenost 223

–, jako síť 236

předběžná otázka Soudnímu dvoru 99, 143

předseda 17, 20, 44, 47, 50, 94, 112, 185n, 198

R

Rada Evropy 11

ratio decidendi 22, 78, 98, 145

rotace členů velkého senátu 42, 43, 210, 229

rozšířený senát 22, 24, 89n, 92n, 96, 103n, 111n, 116n, 124n, 131n, 184, 186, 189, 195n, 198, 200, 217, 222, 240

rozvrh práce 17, 36n, 42, 94, 112, 138, 232, 234

S

Sbírka rozhodnutí a stanovisek NS 35

sedmičlenný senát 6, 10, 90, 92n, 125

soudce 2, 4, 19n, 69n, 95, 107, 112n, 137, 141, 144, 154, 157n, 179, 191, 197, 199, 211, 232n

–, soudce zpravodaj 19n, 112n, 137, 157n, 191, 211

Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) 5, 8, 11, 17n, 20, 52, 101, 119, 215

soudní oddělení 5, 34, 36, 44, 80, 185, 221

soudní orgán 4, 10, 33

soudní řád správní 43, 96n

správní

–, delikt 3, 110, 112

–, orgán 110, 116, 123, 213

–, rozhodnutí 3

stanovisko 19n, 37n, 50n, 72, 78, 116, 118, 146, 153, 161n, 169, 175n, 194

T

tříčlenný senát 5, 48, 51, 66, 76, 82, 84

Ú

Ústava ČR 178

Ústavní soud 18, 22, 40, 54, 101, 135n, 147n, 166, 169, 197, 222

–, plénium 11, 23, 25, 135, 152, 183n, 187, 194, 201, 212, 217, 222, 240

ústavní stížnost 143, 150, 153, 174n, 235, 240

V

velký senát 14, 18, 23, 33, 41n, 44, 46, 51, 55n, 59n, 68n, 80n, 85n, 185, 189n, 203n, 207, 212n, 217, 219, 221, 227, 239n

–, kompetence 7, 13, 46, 48, 67, 84, 86, 187n, 235, 237n

–, složení 42, 44n, 85, 185, 204, 210, 237

vnitřní organizace soudu 34, 91, 137, 205, 227n

vnitřní struktura soudů 4

- volné uvážení** 18, 20, 191
výrok 114, 116, 146, 158n, 160n, 168, 196
vztah Ústavního soudu a Nejvyššího soudu 39n, 220n
- Z**
Z. Kühn 7, 180
zastupování před soudem 66
zákon o soudech a soudcích 38, 41, 77
zákonný soudce 46, 99n, 107, 144, 169, 197, 232n
- zásahová žaloba** 115
závazný právní názor 74, 164, 170, 180
způsob prosazování autority 14, 213, 222, 240
–, atrakce 214n
–, korekce 214, 216n, 222, 240
–, prevence 213, 215, 240
- Ž**
žaloba proti rozhodnutí správního orgánu 3, 112

Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky

Ondřej Kadlec

Vydává Wolters Kluwer ČR,
U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3,
v roce 2019 jako svou 3671. publikaci.

Vydání první.

Stran 292

Tisk Sowa Sp. z o. o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Polsko

Obsah této publikace naleznete také v ASPI.



E-kniha k dostání na www.wolterskluwer.cz/obchod

www.wolterskluwer.cz
e-mail: obchod@wolterskluwer.cz
tel. 246 040 400