

## Správní soudnictví a role rozšířených senátů v historickém kontextu<sup>1)</sup>

Ve většině případů mají právní instituty, orgány apod., historicky daného předchůdce, jehož právní úprava byla celkovou, nebo i pouze jen částečnou inspirací pro současnou právní úpravu. Současně „kořeny“ dané právní úpravy často odhalují její příčiny úpravy jako takové, popř. vedou k zamyšlení, zda návrat do kdysi platné právní úpravy by nevyřešil aktuální problémy, které vyvstávají. V tomto článku je proto řešeno, zda rozšířený senát Nejvyššího správního soudu měl taktéž svého předchůdce. A pokud ano, v čem spočívala jeho funkce, popř. zda právní úprava v minulosti účinná by mohla či nemohla být inspirativním zdrojem pro případné změny v dnešní právní úpravě a proč. Dále jsou načrtnuty problematické aspekty, se kterými se v současné době setkáváme, s propojením na historickou právní úpravu. Článek tak otevírá prostor pro další dosud nevyřešené otázky, přičemž jeho záměrem je jednak přiblížení doposud nezpracovaného historického vývoje rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a poukázání na možnou inspiraci předchozí právní úpravou týkající se organizačního fungování předmětného senátu.

### **Předchůdci rozšířeného senátu suplující jeho funkci**

Abychom se dopátrali toho, kdy vyvstala potřeba mít rozšířený senát v rámci správního soudnictví, nemusíme hledat v daleké minulosti. Podoba organizace Nejvyššího správního soudu, tak jak ji známe dnes, nebyla vždy stejná. Poté, co došlo k vytvoření správního soudnictví na území České republiky zákonem č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci, byl o několik let později přijat zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (dále jen „zákon č. 36/1876“), kterým byl zřízen Správní soudní dvůr ve Vídni, jak vyplývá z jeho § 1. Nicméně, v tomto zákoně ale nenajdeme, že by zde byl vytvořen speciální senát<sup>2)</sup> pro účely sjednocování judikatury, odstraňování judikатурních rozporů a přijímání právních závěrů za situace, kdy by se chtěl někdo od dosavadní judikatury odchýlit. Je tomu tak proto, že jelikož vývoj správního soudnictví byl teprve na začátku, neexistovalo velké množství judikátů, a proto pravděpodobnost neúmyslného odchýlení se od dosavadní judikatury byla nižší. Potřeba takového speciálního tělesa sice prozatím nevystala, avšak nelze říct, že v případě, že by existovala rozporná judikatura nebo by mělo být teprve rozhodováno v rozporu s judikaturou dosavadní, by nebylo zakotveno,

<sup>1)</sup> Text příspěvku vychází z Mučka Pevala, P. Role rozšířeného senátu NSS v moci soudní. Disertační práce. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2023, kapitola 1, s. 11–25. Dostupné na: <<https://theses.cz/>>.

<sup>2)</sup> Správní soudní dvůr z organizačního hlediska tvořily senáty (viz § 10 zákon č. 36/1876), které rozhodovaly v případech, kdy se někdo cítil být dotčen na svých právech nezákonným rozhodnutím či opatřením správního úřadu (srov. § 2 věta první zákona č. 36/1876).

kdo judikaturu sjednocuje, popř. by nebyl stanoven postup, na koho se obrátit v případě vůle se od dosavadní judikatury odchýlit. V prvním jednacím řádu Správního soudního dvora, tj. v nařízení č. 94/1876 ř. z., o jednacím řádu c. k. správního soudu (dále jen „nařízení č. 94/1876“) bylo v § 6 a 7 uvedeno, že: „(6) Za rozhodnutí obecného shromáždění žádáno buď s výmkami v § 9 a 27 ustanovenými také tehda, když senát nebo přisedící senátu shledají, že mínění většiny hlasujících o nějaké věci v poradu vzaté jest v odporu s některým předešlým rozhodnutím správního soudu. (7) Také prezident<sup>3)</sup> správního soudu má s výmkami výše dotčenými právo, odkázati otázky obecné a co do zásady důležité, též některé záležitosti o sobě pro uvarování odporu v usneseních nebo z jiných důležitých příčin napřed nebo mezi poradou k obecnému shromáždění. Příhodilo-li by se něco takového v některém senátě, v němž nepředsedá prezident, může předsedící navrhnouti prezidentovi, aby takové ustanovení učinil“. Prvním předchůdcem rozšířeného senátu tak bylo obecné shromáždění, které tvořili všichni soudci Správního soudního dvora.<sup>4)</sup> Na obecné shromáždění se mohli obracet přisedící senátu nebo senát jako takový se žádostí o rozhodnutí v případě, že u rozhodování o určité věci měla většina hlasujících odlišný názor, než jak již bylo rozhodnuto Správním soudním dvorem v jiné věci. Dohled nad tím, aby v judikatuře nevznikaly rozpory vykonával i prezident Správního soudního dvora. Funkci dnešního rozšířeného senátu tak vykonávalo obecné shromáždění.

Co se týče vzniku samotného rozšířeného senátu, změna nenastala ani po přijetí zákona č. 3/1918 z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, neboť v jeho § 2 bylo zakotveno, že „pro příslušnost a složení nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platí předpisy § 2. a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., i jeho jednacím řád (ministrské nař. ze dne 22. srpna 1907, č. 209 ř. z. s)“. Kromě změny v samotném soudě, tj. vzniku Nejvyššího správního soudu, změna nastala co do kolektivního orgánu (původně obecné shromáždění). Nařízení č. 209/1907 ř. z., o jednacím řádu Nejvyššího správního soudu (dále jen „nařízení č. 209/1907“), již pojednává o tzv. odborném plénu (plenissimum)<sup>5)</sup>, na které se mohly obracet oprávněné subjekty kvůli sjednocování judikatury a předcházení vzniku judikатурních rozporů.<sup>6)</sup> <sup>7)</sup> Hácha<sup>8)</sup> k tomu uvedl, že „mohou

<sup>3)</sup> Prezident Správního soudního dvora představoval nejvyšší funkci, přičemž mezi další členy patřili prezidenti senátní a radní (srov. § 10 zákona č. 36/1876).

<sup>4)</sup> § 8 nařízení č. 94/1876.

<sup>5)</sup> Teoreticky se jednalo o přeměnu obecného shromáždění na odborné plénium.

<sup>6)</sup> Konkrétně podle § 8 nařízení č. 209/1907 „(1) uzná-li prezident, za účelem zabezpečení jednotnosti judikatury a uvarování rozporů, buď si z vlastního podnětu nebo k návrhu některého senátního předsedy, podle svého uvážení toho potřeby, aby bylo vyžádáno zásadní usnesení příslušného odborného senátu; (2) uzná-li některý senát nebo jeho předseda, že je třeba plenum svolati, poněvadž mínění většiny o některé právní otázce odporuje právnímu náhledu, jež nejvyšší správní soud ve své judikatuře posléze vyslovil; (3) když většina členů příslušného soudního oddělení (...) podá prezidentu písemný návrh k tomu směřující“. Na odborné plénium se tak obracel sám prezident z vlastní vůle, prezident na základě návrhu předsedy senátu, prezident na základě návrhu většiny členů soudního oddělení, sám předseda senátu nebo senát jako takový. Okruh subjektů pro předložení věci odbornému plénu byl v porovnání s dnešní právní úpravou, co do funkce rozšířeného senátu, širší.

<sup>7)</sup> Přirovnáme-li to k dnešní době, tak by plénium (tvořené všemi soudci) Nejvyššího správního soudu odstraňovalo judikaturní rozpory a vykonávalo dohled nad zabezpečením jednotnosti judikatury, tj. plnilo by funkci dnešního rozšířeného senátu.

<sup>8)</sup> HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud*. Brno: s. n., 1932, s. 879.

býti svolávány nejen, aby úchylka od dosavadní judikatury podmíněna důkladnější úvahou širšího sboru, nýbrž i proto, aby i tam, kde není dosud precedenčního případu, byl již zředu dán judikatuře pevnější směr“. Odborné plénum však nemělo pouze tuto funkci, tudíž nebylo čistě tělesem zabezpečování jednotnosti judikatury a předcházení vzniku judikатурních rozporů, nýbrž mělo i funkce další. Jednalo se o funkci normotvornou (usnášení se na jednacím řádu soudním), volební (volba dvou členů a dvou náhradníků Ústavního soudu), a dále vznášelo návrhy na zkoumání ústavnosti tehdejších zákonů.<sup>9)</sup> Odborné plénum tak bylo zahlceno různorodou činností.

### Historicky první rozšířený senát

Prvotní reálné obavy o to, aby judikatura byla konstantní vyvstaly s následujícím obdobím. Zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví a úřadů v okresních a župních (dále jen „zákon č. 158/1920“), ve svém § 1 stanovoval organizaci správního soudnictví v rámci okresních a župních úřadů, které měly vykonávat okresní a župní senáty. Tyto však měly být zřízeny až teprve zákonem upravujícím zvláštní řízení správní (viz § 43 a § 44 zákona č. 158/1920), který však vydán nebyl, a tudíž se jednalo o fakticky neexistující senáty.<sup>10)</sup> Nejvyšší správní soud tak byl zahlcen vysokým nápadem věcí, jejichž vyřízení trvalo dva až tři roky.<sup>11)</sup> Uvažovalo se nad zvýšením počtu soudců, což vyvolalo právě obavy o zachování konstantní judikatury.<sup>12)</sup> Nicméně novelizací dosavadní právní úpravy, tj. zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě (dále jen „zákon č. 164/1937“), byl vytvořen první rozšířený senát. Konkrétněji bylo stanoveno, že „zaujal-li nejvyšší správní soud, nalézáje právo, o určité právní otázce opětovně týž právní názor, odlišný od právního názoru žalovaného úřadu, může první prezident nejvyššího správního soudu<sup>13)</sup> předložit tuto právní otázku k uvážení a usnesení rozšířenému senátu, složenému z předsedy a osmi členů nejvyššího správního soudu. K odůvodněnému návrhu ministerstva, podanému se schválením vlády, je první prezident nejvyššího správního soudu povinen předložit tomuto senátu k uvážení a usnesení právní otázku, o níž nejvyšší správní soud, nalézáje právo, projevil již určitý právní názor“. <sup>14)</sup> Zde můžeme vidět několik odlišností od dnešní právní úpravy zakotvené v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). První z odlišností je ta skutečnost, že věc se předkládala rozšířenému senátu v případě, kdy se chtěl Nejvyšší správní soud odchýlit od právního názoru žalovaného, kterým byl správní úřad.<sup>15)</sup> Tudíž nikoliv tehdy, kdy se Nejvyšší

<sup>9)</sup> HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. Brno: s. n., 1932, s. 863-864.

<sup>10)</sup> MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 32.

<sup>11)</sup> HÁCHA, Emil. In: RÁDL, Zdeněk. Nejvyšší správní soud: normy o 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. 13.

<sup>12)</sup> MAZANEC, Michal. Správní..., s. 32.

<sup>13)</sup> Jednalo se o jednoho z členů Nejvyššího správního soudu, mezi které patřil i druhý prezident, senátní prezidenti a senátní radové Nejvyššího správního soudu (srov. bod 8 k § 10 odst. 1 zákona č. 164/1937). V podstatě to byl, řečeno terminologií dnešní, předseda Nejvyššího správního soudu, neboť mimo jiné řídil Nejvyšší správní soud a vykonával dozor nad jeho fungováním (viz § 1 vládní vyhlášky č. 91/1937 Sb. z. a n., o jednacím řádu pro nejvyšší správní soud).

<sup>14)</sup> Bod 11 k § 13 odst. 4 zákona č. 164/1937.

<sup>15)</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 164/1937, Část všeobecná, sekce I. Návrhy na omezení působnosti

správní soud chtěl odchýlit od právního názoru vysloveného jiným senátem Nejvyššího správního soudu. Dále věc rozšířenému senátu předkládal pouze první prezident<sup>16)</sup>, nikoliv samotný senát vyjadřující názor opačný. Důležité je zmínit, že zde existovala povinnost prvního prezidenta obrátit se na rozšířený senát, pokud byly splněny tyto podmínky: 1) na odůvodněný návrh ministerstva, 2) schváleného vládou, a za situace, kdy 3) se rozšířenému senátu předkládala otázka, o které již byl projevěn určitý právní názor. Rozšířený senát, tak „nesloužil“ pouze senátům Nejvyššího správního soudu, jako v dnešní době, nýbrž byl otevřen i jinému subjektu než subjektu zevnitř samotného Nejvyššího správního soudu.<sup>17)</sup> Zde se tedy otevírá prostor pro zamyšlení, zda by bylo vhodné z dnešního rozšířeného senátu vytvořit takový senát, na který se mohou rovnou obrátit i správní orgány, či krajské soudy? Podle mého názoru by to bylo vhodné zejména za situace, kdyby správní orgány či krajské soudy při svém rozhodování „narazily“ na rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Tyto subjekty by pak mohly podat podnět a upozornily by přímo rozšířený senát, že zde existuje rozporná judikatura. Rozšířený senát by pak musel ve věci vyslovit právní názor, který by následně správní orgány či krajské soudy při svém rozhodování musely respektovat. Nedošlo by tak k situaci, kdy by si tyto subjekty vybraly jeden z názorů, který by se v případě podání kasační stížnosti, příp. předložení věci rozšířenému senátu později ukázal jako nesprávný.

Vrátím-li se k zákonu č. 164/1937, tak ten dále přinesl nový institut tzv. právních zásad, což je institut v dnešní době známý jako zásadní usnesení. Platilo, že pokud rozšířený senát setrval na právním názoru, který byl dosud zastáván Nejvyšším správním soudem, tak byl přijat jako právní zásada, která byla závazná pro jednotlivé správní úřady. Tyto právní zásady byly zveřejňovány v tzv. Úředním listě Československé republiky. První prezident pak právní zásady včetně jejich odůvodnění oznamoval předsednictvu ministerské rady a všem ministrům.<sup>18)</sup> Přímo v zákoně č. 164/1937 byla výslovně zakotvena možnost samotného prvního prezidenta a jeho povinnost v případě, kdy podalo odůvodněný návrh ministerstvo<sup>19)</sup> se souhlasem vlády, opětovného

---

nejvyššího správního soudu, B. Prostředky nepřímé, uvedla, že rozpory týkající se posuzování právních otázek vznikaly právě mezi správními úřady a Nejvyšším správním soudem, přičemž správní úřady i přes odlišné názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, trvaly na svých názorech. Účelem bylo dosáhnout změny stanovisek v odborném plénu, což však představovalo zdlouhavý proces. Právě pro zabránění uvedeného, došlo k zjednodušení celého procesu, a to prostřednictvím zavedení rozšířeného senátu, který by nahradil v této oblasti činnost odborného pléna.

<sup>16)</sup> K § 13 odst. 4 zákona č. 164/1937. In: RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha: nákladem „Československého Kompasů“, tisk. a vyd. akc. spol., 1937, viii, s. 168).

<sup>17)</sup> V bodě 11 k § 13 odst. 4 zákona č. 164/1937 sice bylo uvedeno, že se věc předkládala pouze na odůvodněný návrh ministerstva schváleného vládou, avšak podle komentáře k tomu ustanovení mohli podnět podat další subjekty, tj. „veřejnoprávní korporace, stěžovatel nebo jiná strana“ (srov. Důvodová zpráva ústavně-právního výboru In: RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: komentář*, s. 165).

<sup>18)</sup> Bod 11 k § 13 odst. 5 zákona č. 164/1937.

<sup>19)</sup> Zákon č. 164/1937 umožňoval, aby každý jeden z ministrů mohl rozšířenému senátu sdělit právní

předložení věci rozšířenému senátu k novému posouzení právní otázky, o které již byla přijata právní zásada. K přijetí takovéto změny právní zásady byla potřeba dvou třetin hlasů, a v případě jejího přijetí došlo k jejímu zveřejnění v Úředním listě Československé republiky, popř. se právní zásada (včetně jejího odůvodnění) oznámila předsednictvu ministerské rady a všem ministrům, pokud ke změně došlo na návrh ministerstva.<sup>20)</sup> Narážíme zde na překročení principu právní jistoty, který sice není úplně žádoucím jevem, avšak nelze zcela vyloučit, že jednou přijatý právní názor rozšířeného senátu nemůže být změněn samotným rozšířeným senátem, když za 1) právní úprava je dynamická a neustále se vyvíjí a za 2) se může jednat o právní názor, který je z hlediska široké odborné veřejnosti odsuzován. Uvedené lze demonstrovat na judikatuře týkající se souhlasů vydávaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, kdy nejdříve bylo rozšířeným senátem dovozeno, že „souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. (...)“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76), následně pak rozšířený senát svůj závěr přehodnotil a dospěl k opačnému závěru, že předmětné souhlasy jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43).

Dále zákon č. 164/1937 ještě odkazoval na vládní vyhlášku č. 91/1937 Sb. z. a n., o jednacím řádu pro nejvyšší správní soud (dále jen „vyhláška č. 91/1937“), která měla stanovovat možnost či povinnost prvního prezidenta předložit věc rozšířenému senátu v tzv. jiných případech.<sup>21)</sup> Nejdříve však k samotné právní úpravě rozšířeného senátu v této vyhlášce. Vyhláška č. 91/1937 rozlišovala tzv. rozšířené senáty všeobecné<sup>22)</sup> a rozšířené senáty podle § 13 odst. 8 zákona č. 164/1937<sup>23)</sup>, což je první zvláštností. Druhou zvláštnost pak představuje ta skutečnost, že se zde hovoří o rozšířených senátech v množném čísle. Podle § 5 odst. 2 věta první vyhlášky č. 91/1937 „rozšířené senáty sestavuje z členů soudu na počátku každého roku první prezident podle jednotlivých oborů pracovních a určí zároveň za každého přisedícího rozšířeného senátu náhradníky“. Existence několika rozšířených senátů všeobecných tak byla v důsledku jejich specializace podle příslušné soudcovské agendy. Existence více rozšířených senátů (míněno namísto dnešního rozšířeného senátu rozhodujícího v sedmičlenném složení) podle jednotlivých správních agend (azylová, finanční, ve věcech zaměstnanosti

---

stanovisko o právní otázce, která má být rozšířenému senátu předložena, a to i nejen tehdy, pokud se Nejvyšší správní soud chtěl odchýlit od odlišného názoru žalovaného správního úřadu, ale i tehdy, když se požadovala změna již přijaté právní zásady (viz bod 11 k § 13 odst. 7).

<sup>20)</sup> Bod 11 k § 13 odst. 6 zákona č. 164/1937.

<sup>21)</sup> „Kdy je první prezident nejvyššího správního soudu oprávněn nebo povinen vyvolat ještě v jiných případech, než jsou uvedeny v odstavcích 4 až 6, usnesení rozšířených senátů a jak jsou tyto senáty složeny, stanoví jednací řád (§ 46). Zejména necht' je k tomu povinen, zjistí-li nejednotnost rozhodování nejvyššího správního soudu“ (bod 8 k § 13 odst. 6 zákona č. 164/1937).

<sup>22)</sup> § 5 vyhlášky č. 91/1937.

<sup>23)</sup> § 6 vyhlášky č. 91/1937.



apod.) je velmi inspirativní pro dnešní vyvstalou situaci. Z hlediska obecně známé zahlcenosti Nejvyššího správního soudu a doby trvání řízení nejen před krajskými soudy, posléze pak před Nejvyšším správním soudem, by v případě určité věci, kdy tato byla ještě předložena rozšířenému senátu na posouzení, mohlo dojít k alespoň určitému zkrácení soudního řízení. Neboť je-li rozšířených senátů více, které by se specializovaly na určitou správní agendu, mohlo by dojít ke snížení počtu věcí, tj. logicky jednotlivé rozšířené senáty by měly nižší počet věcí na posouzení, než kdyby existoval jeden sedmičlenný rozšířený senát. Uvedené lze demonstrovat na věcech předložených rozšířenému senátu v roce 2019, u nichž byla průměrná délka rozhodování rozšířeným senátem u 11 věcí cca 12 měsíců. Jednalo se konkrétně o 3 věci rejstříkové značky As (řízení o kasačních stížnostech ve věcech zbytkových), 5 věcí rejstříkové značky Afs (řízení o kasačních stížnostech ve věcech cel, daní, poplatků a ostatních daňových řízení, ve věcech týkajících se rozpočtových pravidel a dotací), 1 věc rejstříkové značky Nad (postoupení věci podle § 7 odst. 5 s. ř. s., příkazání věci podle § 9 s. ř. s.) a 2 věci rejstříkové značky Ads (řízení o kasačních stížnostech ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, zdravotního pojištění, nemocenské péče v ozbrojených silách, uchazečů o zaměstnání a jejich hmotného zabezpečení podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče a státní sociální podpory, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Vyjma věci vedené pod sp. zn. RS 1/2019, u které byla podána ústavní stížnost, a tudíž délka rozhodování byla ovlivněna délkou rozhodování Ústavního soudu, byly ostatní věci rozhodnuty od 2 do 16 měsíců<sup>24)</sup>. V případě, kdyby existovalo vícero specializovaných rozšířených senátů - rozšířený senát zaměřený pouze na věci rejstříkové značky As, rozšířený senát zaměřený pouze na věci rejstříkové značky Afs a rozšířený senát zaměřený pouze na věci rejstříkové značky Ads, by nemusel jeden rozšířený senát řešit veškeré věci mu předložené v roce 2019, nýbrž by zde existovalo vícero rozšířených senátů s nižším počtem předložených věcí, u kterých by rozhodování mohlo trvat kratší dobu než jak tomu je za současné situace. Problém by pak mohl nastat, pokud by jeden rozšířený senát zaměřený např. na finanční věci měl daleko vyšší počet věcí na posouzení než například rozšířený senát zaměřený na věci azylové, proto by bylo lepší, pokud by existovalo vícero rozšířených senátů, kterým by věci byly předkládány postupně tak, aby měly stejný počet přeložených věcí na posouzení. Přirovnáme-li to k roku 2019, při existenci třech rozšířených senátů by dva z nich rozhodovaly 4 věci a jeden z nich 3 věci.

Tzv. rozšířené senáty všeobecné byly složeny z předsedy a osmi přísedících.<sup>25)</sup> Do jejich kompetence náleželo rozhodování podle § 13 odst. 4 až 6 zákona č. 164/1937, tj. o právních otázkách předložených prvním prezidentem z důvodu, že Nejvyšší správní soud se chtěl odchýlit od právního názoru žalovaného,

<sup>24)</sup> Veškeré informace a data (datum předložení a datum rozhodnutí) k jednotlivým předloženým věcem viz: <<https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/rozsireny-senat/strana?filter%5BByear%5D=2019&showResults=1&cHash=c574b783d6bd23fccaed34eaf1da2c88#c554>> [citováno 2024-10-15].

<sup>25)</sup> § 5 odst. 1 vyhlášky č. 91/1937.

a dále v případě, kdy rozšířený senát setrval na právním názoru, který byl dosud zastáván Nejvyšším správním soudem, a který pak následně byl přijat jako právní zásada, která se stala pro všechny závaznou. Závaznost právních zásad byla vyslovena proto, aby došlo k jejich respektování hlavně ze strany správních úřadů, neboť tyto se právními názory Nejvyššího správního soudu neřídily, čímž docházelo k hromadnému podávání stížností o téže právní otázce. Mimo jiné i proto byl Nejvyšší správní soud přetížen.<sup>26)</sup> V dnešní době se s vědomým nerespektováním právních názorů přijatých na půdě Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů nesetkáváme. Jednak Nejvyšší správní soud je vnímám autoritativně, na rozdíl od jeho působení v minulosti, na druhou stranu se pak můžu domnívat, že z hlediska počtu vedených správních řízení a poměrně krátkých lhůt pro vydání rozhodnutí jsou správní orgány vůbec rády, že tyto lhůty více méně dodržují a nemají povětšinou prostor na polemiku s názory Nejvyššího správního soudu. Kdyby tedy došlo k nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů, mám za to, že by se tak stalo neúmyslně, tj. z nevědomosti o tom, že nějaká judikatura vztahující se na konkrétní řešení věc existuje. Nicméně, i kdyby správní orgány nerespektovaly judikaturu Nejvyššího správního soudu, odvolací orgány, popř. krajské soudy by jim tyto rozhodnutí zrušily, neboť samotné krajské soudy se ve většině případů nepouštějí do judikatury Nejvyššího správního soudu a tuto nerozpoukají.

Tzv. rozšířené senáty podle § 13 odst. 8 zákona č. 164/1937 byly senáty, kterým prvním prezident musel nebo mohl předložit věc v tzv. jiných případech. V § 6 odst. 1 vyhlášky č. 91/1937 je uvedeno, že „rozšířený senát svolává první prezident a) podle svého uvážení, b) zjistí-li, že rozhodování nejvyššího správního soudu o určité otázce právní není jednotné, c) k návrhu rozhodovacího senátu nebo jeho předsedy, který je prvním prezidentovi podati, když se při projednávání konkrétního případu soudního objeví, že mínění většiny senátu o určité právní otázce se odchyluje od právního názoru, jež nejvyšší správní soud při svém rozhodování posléze zaujal“. Pod písm. a) a b) citovaného ustanovení předkládal k rozšířenému senátu právní otázku, kterou zároveň i formuloval první prezident, pod písm. c) právní otázku sice formuloval navrhuující senát nebo předseda tohoto senátu, k jejímu předložení pak došlo samotným prvním prezidentem<sup>27)</sup>. Ostatně uvedené vyplývá i z § 6 odst. 2 vyhlášky č. 91/1937. Co se týče pokládání právní otázky senátem nebo jeho předsedou, jedná se o dnešní praxi, kdy senáty, chtějí-li se odchýlit již od právního názoru dříve vysloveného jiným senátem Nejvyššího správního soudu, obracejí se samy s právní otázkou, kterou taktéž samy formulují, na rozšířený senát.<sup>28)</sup>

Dělení rozšířených senátů na všeobecné a podle § 13 odst. 8 zákona č. 164/1937 bylo pouze podle toho, zda první prezident předkládal věc rozšířenému senátu na popud někoho jiného nebo ze své vlastní vůle. Ve skutečnosti se jednalo o senáty stejné, jenom byly jinak nazvány z důvodu rozdílného

<sup>26)</sup> Důvodová zpráva ústavně-právního výboru. In: RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: komentář...*, s. 165.

<sup>27)</sup> § 6 odst. 2 vyhlášky č. 91/1937.

<sup>28)</sup> § 17 odst. 1 s. ř. s.

procesu předkládání věci těmto rozšířeným senátům. Zákon č. 164/1937 byl účinný do 1. 1. 1953, tj. i poté, co bylo sídlo Nejvyššího správního soudu přesunuto z Prahy do Bratislavy (viz § 2 zákona č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu). Následně od 1. 1. 1953 byl účinný zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve kterém již absentoval správní soud, a navíc zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře (dále jen „zákon č. 65/1952“), byly zrušeny veškeré dosavadně platné právní předpisy o správním soudě.<sup>29)</sup> Správní soudnictví tak bylo nahrazeno tzv. všeobecným dozorem prokuratury, který činnost rozšířeného senátu nenahradil.<sup>30)</sup> Ukončením činnosti Nejvyššího správního soudu tak došlo logicky i k ukončení rozhodovací činnosti rozšířeného senátu bez náhrady, přičemž jejich činnost byla obnovena až za několik desítek let.

### Období neexistence rozšířeného senátu

Další období se dá nazvat jako období neexistence rozšířeného senátu. Soudní kontrole podléhaly rozhodnutí správních orgánů týkající se pouze určité agendy, a to prostřednictvím soudnictví obecného, což v té době upravoval především zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních<sup>32)</sup>, později pak zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Procesní odchylky pak byly upraveny v dalších právních předpisech podle toho, o jakou správní agendu šlo. Jako příklad lze uvést zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon, upravující vydávání rozhodnutí celních ředitelství o stanovení celní hodnoty obchodního zboží, dále zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, upravující rozhodnutí národního výboru a Úřadu důchodového zabezpečení o zákonných nárocích ve věcech důchodové zabezpečení, nebo v té době z novějších zákonů to byl zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, upravující vydávání rozhodnutí národního výboru o zákazu shromáždění a rozhodnutí o rozpuštění shromáždění. Právní úprava soudního přezkoumávání byla nejednotná, o jednotlivých rozhodnutích správních orgánů, které přezkumu podléhaly, pak rozhodovaly buďto soudy okresní nebo krajské.<sup>33)</sup> Konkrétně v o. s. ř., ve znění vyhlášeném (tj. 1. 4. 1964), byl přezkum tzv. jiným orgánem zakotven v § 244 a násl. V § 245 odst. 1 o. s. ř. pak bylo stanoveno, že „*přezkoumávat rozhodnutí jiných*

<sup>29)</sup> § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952.

<sup>30)</sup> MAZANEC, Michal. *Správní...*, s. 35.

<sup>31)</sup> Generální prokurátor upozorňoval úřady, národní výbory, orgány a instituce na zjištěné závady a dával podnět k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporovaly právnímu řádu (§ 2 písm. a) zákona č. 65/1952), a dále podával tzv. protest proti rozhodnutím a opatřením odporujícím právnímu řádu (§ 3 zákona č. 65/1952). Na základě podaného protestu pak mohly úřad, národní výbor, orgán nebo instituce samy své rozhodnutí nebo opatření zrušit nebo nahradit rozhodnutím nebo opatřením, které by již odpovídaly zákonu (§ 4 odst. 1 zákona č. 65/1952). Dalo by se říct, že se jednalo o institut podobný autoremeduře zakotvený v § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud však ve lhůtě stanovené generálním prokurátorem nebylo protestu vyhověno, rozhodoval o protestu nadřízený úřad, národní výbor nebo orgán, popř. orgán dohlížející. Pokud ani tyto vyšší instance protestu nevyhověly, generální prokurátor mohl podat protest nový (§ 4 odst. 2 zákona č. 65/1952). Aby však nedocházelo k neustálému podávání protestu v té samé věci, zákon č. 65/1952 ještě v § 4 odst. 3 stanovoval, že „*má-li ministerstvo nebo jiný ústřední úřad za to, že protest proti jeho rozhodnutí nebo opatření není odůvodněný, předloží věc k přezkoumání vládě*“.

<sup>32)</sup> PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 60.

<sup>33)</sup> FIALA, Josef, MATES, Pavel, PRŮCHA, Petr. K problematice správního soudnictví. *Správní právo*, 1990, roč. 23, č. 5, s. 263.



orgánů jsou příslušné okresní soudy. Jde-li však o rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění, jsou příslušné krajské soudy“. Co se týče možnosti opravných prostředků, nebylo možné proti takovému rozhodnutí soudu o přezkumu rozhodnutí jiného orgánu podat ani odvolání a ani obnovu řízení. Stížnost pro porušení zákona však přípustná byla.<sup>34)</sup> <sup>35)</sup> Ve všech případech byl oprávněn podat stížnost generální prokurátor a předseda Nejvyššího soudu, přičemž o vyřízení těchto stížností pak rozhodoval samotný Nejvyšší soud.<sup>36)</sup> Dostat se pak k Nejvyššímu soudu ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, nebylo zcela jednoduché, neboť tak mohlo být učiněno pouze na základě stížnosti pro porušení zákona generálním prokurátorem nebo předsedou Nejvyššího soudu. Jelikož již kdysi existující Nejvyšší správní soud měl svůj rozšířený senát, mohlo by se zdát, že tento měl i Nejvyšší soud. Opak je však pravdou.

Nejvyšší soud vykonával dohled nad jednotností rozhodování soudů nižší instance [srov. § 19 bod 3 zákona č. 66/1952, o organizaci soudů (dále jen „zákon č. 66/1952“)]. Podle § 28 zákona č. 66/1952 měl mimo jiné stanovit podrobnosti o způsobu zajišťování jednotnosti rozhodování jednací řád Nejvyššího soudu, o kterém bohužel blíže nelze nic zjistit, jelikož není dohledatelný v informačních či jiných systémech. Dříve sice bylo přijato nařízení č. 95/1952 Sb., jednací řád pro soudy, to se však týkalo soudů nižších instancí. Možnost senátů Nejvyššího soudu odchýlit se od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu tak zůstává zahalena tajemstvím. Změna nenastala ani s další postupně účinnou právní úpravou, jak procesní<sup>37)</sup>, tak i upravující organizaci soudnictví.<sup>38)</sup> Následně v § 27a odst. 1 zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců, ve znění účinném od 1. 1. 1970 (dále jen „zákon č. 36/1964“)<sup>39)</sup> sice bylo zakotveno,

---

<sup>34)</sup> § 250 o. s. ř., ve znění vyhlášeném.

<sup>35)</sup> Důvodová zpráva k o. s. ř., zvláštní část, část 4., hlava 4., k tomu uvedla, že „ve věcech, kde soudy přezkumávají rozhodnutí jiných orgánů, je teprve podáním opravného prostředku dána pravomoc soudů. Proto řízení, v němž se přezkumává rozhodnutí jiného orgánu, má nutně smíšený charakter: je řízením o opravném prostředku a současně i (z hlediska soudu) řízením v prvním stupni. Z tohoto zvláštního rázu řízení o přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů vychází úprava osnovy. Rozhodnutí, jejichž přezkoumání je svěřeno do pravomoci soudů, mohou být velmi různorodá. Okruh soudem přezkoumávaných rozhodnutí se stále mění vzhledem k tomu, že se mění i zájem společnosti na tom, kterým rozhodnutím má být poskytnuta záruka socialistické zákonitosti tím, že je přezkoumá soud. Úprava řízení o přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů respektuje tuto různorodost. Proto osnova stanoví, že jejich ustanovení se užije jen tehdy; nestanoví-li něco jiného zvláštní předpis. Při úpravě příslušnosti připouští osnova jedinou výjimku ze zásady, že v prvním stupni rozhodují okresní soudy, když stanoví příslušnost krajských soudů pro věci důchodového zabezpečení. Děje se tak proto, aby v těchto věcech byla zajištěna jednotnost rozhodování. Při rozhodování soudu se zde plně uplatňuje kasační princip, neboť jde o věci, které patří do pravomoci soudu jen částečně. Soud proto nemůže přezkoumávané rozhodnutí měnit, ale může je jediné potvrdit nebo zrušit. Protože přezkoumání rozhodnutí je již samo o sobě opravným prostředkem, je zde vyloučeno podat opravné prostředky další s výjimkou stížnosti pro porušení zákona“.

<sup>36)</sup> § 237 odst. 1 o. s. ř., ve znění vyhlášeném.

<sup>37)</sup> O. s. ř.

<sup>38)</sup> Zákon č. 66/1956 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů, zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů a zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců, ve znění účinném do 31. 12. 1969.

<sup>39)</sup> Posléze i v zákoně č. 19/1970 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění).

že pokud některá z otázek vyžadovala sjednocení výkladu, předseda Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky<sup>40)</sup> ji mohl přikázat senátu<sup>41)</sup> k zaujetí stanoviska. Stále však chyběla v právní úpravě speciální rozhodovací činnost rozšířeného senátu, tak jak byla vykonávána u Nejvyššího správního soudu kdysi a je vykonávána i dnes. Pro porovnání se s. ř. s. v aktuálním znění, s. ř. s. zaujetí stanoviska umožňuje. Konkrétně v zájmu jednotného rozhodování soudů může podat návrh předseda, předseda kolegia Nejvyššího správního soudu nebo rozšířený senát, aby příslušné kolegium zaujalo ve věci určité stanovisko. K tomu je nutno doplnit, že byť právní úprava uvedená v § 19 odst. 1 s. ř. s. zakotvuje, Nejvyšší správní soud nemá zřízená žádná kolegia, která by mohla stanoviska zaujmout.<sup>42)</sup>

První krok k obnově správního soudnictví představoval ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „zákon č. 23/1991“). Podle čl. 112 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) má však zákon č. 23/1991 od 1. 1. 1993, tj. ode dne účinnosti Ústavy, pouze sílu zákona. A jelikož Ústava v čl. 3 a čl. 112 považuje za součást ústavního pořádku Listinu základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tak tato byla znovu vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky. Samotná Listina ve svém čl. 36 odst. 2 umožňovala přezkum zákonitosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Novelizací o. s. ř. zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, došlo k zařazení „nové“ části 5. o. s. ř., která v § 244 a násl. upravovala správní soudnictví.<sup>43)</sup> V právní úpravě však stále absentoval Nejvyšší správní soud. Ústavou byl sice zakotven, avšak podrobnější právní úpravu týkající se jeho působnosti, pravomoci a složení nikde nenajdeme.

Podle § 246 odst. 1 o. s. ř. byly k přezkumu rozhodnutí věcně příslušné krajské soudy, pokud nebylo zvláštním zákonem stanoveno jinak. Přímou o. s. ř. jinak stanovoval věcnou příslušnost u přezkumu rozhodnutí ústředních orgánů České a Slovenské Federativní Republiky, o kterých rozhodoval Nejvyšší soud České a Slovenské Federativní Republiky<sup>44)</sup>, u přezkumu rozhodnutí ústředních orgánů České republiky nebo Slovenské republiky (s výjimkou

<sup>40)</sup> V té době neexistoval pouze Nejvyšší soud Československé republiky, ale i Nejvyšší soudy republik, tj. České a Slovenské (srov. § 1 zákona č. 36/1964). U Nejvyšších soudů republik zas bylo stanoveno, že „jestliže to vyžadují potřeby dozoru nad zákoností rozhodování soudů, může předseda nejvyššího soudu republiky přikázat příslušnému kolegiu, aby pro výklad určité otázky nebo souboru otázek zobecnilo poznatky z rozhodování soudů nebo zaujalo stanovisko k správnému výkladu zákonů a jiných právních předpisů“ (srov. § 21c odst. 3 zákona č. 36/1964).

<sup>41)</sup> Složeného z předsedy a čtyř soudců z povolání, přičemž členové takového senátu museli být občané obou republik (srov. § 26 odst. 2 písm. a) zákona č. 36/1964).

<sup>42)</sup> Kdysi byly u Nejvyššího správního soudu s účinností 1. 5. 2004 zřízeny kolegia dvě – finančně správní kolegium a sociálně správní kolegium, ty však usnesením pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3 byly zrušeny ke dni 1. 1. 2014.

<sup>43)</sup> NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn). [1. část]. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 2, s. 75-76.

<sup>44)</sup> § 246 odst. 2 o. s. ř.

věcí důchodového a nemocenského zabezpečení a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti), kdy rozhodovaly Nejvyšší soud České republiky nebo Nejvyšší soud Slovenské republiky<sup>45)</sup>, a dále u přezkumu rozhodnutí týkajících se přestupků a v jiných zákonem stanovených případech rozhodovaly zas okresní soudy<sup>46)</sup>. Opravné prostředky proti rozhodnutím soudů nebyly přípustné. Výjimku tvořily rozhodnutí krajského soudu ve věcech důchodového zabezpečení, proti kterým bylo možné podat odvolání. O odvoláních pak rozhodoval Nejvyšší soud, jakož i o podaných dovoláních, které přípustné byly.<sup>47)</sup>

Dalším krokem obnovy správního soudnictví, byť v té době k žádné reálné procesní změně nedošlo, bylo přijetí Ústavy, která již do soustavy soudů zahrnula i Nejvyšší správní soud.<sup>48)</sup> Ústava ve svém čl. 91 odst. 2 pak stanovila, že působnost a organizaci měl stanovit zákon, což se dlouhou dobu nedělo. V mezidobí novelou o.s.ř., tj. zákonem č. 24/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád (dále jen „zákon č. 24/1993“), došlo ke změně věcné příslušnosti, kdy původní § 246 odst. 2 a 3 o. s. ř. již neplatil. K přezkumu rozhodnutí ústředních orgánů České republiky (vyjma věcí důchodového a nemocenského zabezpečení, hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů upravujících zaměstnanost) byl příslušný Vrchní soud.<sup>49)</sup> O odvolání proti rozhodnutím soudů ve věcech důchodového zabezpečení byl příslušný taktéž Vrchní soud.<sup>50)</sup> Rozhodování tak bylo svěřeno pouze obecným soudům na základě generální zmocňovací klauzule a Nejvyššímu soudu individuálním zákonným zmocněním. Jelikož Nejvyšší soud nebyl generálně zmocněn k rozhodování správních věcí, nemohlo se jednat o vrcholný soud, který by ovlivňoval judikaturu týkající se správních věcí a zabezpečoval její jednotnost.<sup>51)</sup> Novotný<sup>52)</sup> k tomu uvedl, že „pro vznik kvalitní judikatury jsou dány optimální předpoklady, je-li jejím tvůrcem vrcholný orgán správního soudnictví s působností na celém území státu. Jako takový se jedinečně osvědčil po všech stránkách právě NSS, jehož judikatura usměrňovala jednotně a na vysoké úrovni chod veřejné správy ve všech jejích odvětvích celostátně. O tento blahodárný vliv jsme ochuzeni, poněvadž NSS zanikl za komunistické totality, nebyl obnoven ani po jejím rozpadu“. Dále z hlediska odstraňování judikатурních rozporů, oproti Nejvyššímu správnímu soudu, byl Nejvyšší soud taktéž nedokonalým a zpátečnickým, neboť jak bylo výše popsáno, v té době neexistoval žádný rozšířený senát, resp. jiné těleso, které by řešilo odchylné názory senátů na dosavadní judikaturu. Změna u Nejvyššího soudu nastala až zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „zákon č. 6/2002“), s účinností od 1. 4. 2002, kterým byly zřízeny velké

---

<sup>45)</sup> § 246 odst. 3 o. s. ř.

<sup>46)</sup> § 246 odst. 4 o. s. ř.

<sup>47)</sup> § 250s o. s. ř.

<sup>48)</sup> PRŮCHA, Petr. K ústavním základům..., s. 63.

<sup>49)</sup> § 246 odst. 2 o. s. ř., ve znění zákona č. 24/1993.

<sup>50)</sup> § 250s odst. 2 o. s. ř., ve znění zákona č. 24/1993.

<sup>51)</sup> NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní... [1. část], s. 76.

<sup>52)</sup> NOVOTNÝ, Josef. Nejvyšší správní soud: (historické poohlédnutí na naše správní soudnictví, jeho přítomnost a nutnost neodkladných změn.). [2. část]. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 3, s. 179.

senáty kolegií. Pravomoc velkých senátů kolegií podle současné právní úpravy je rozhodovat o věcech jemu postoupených jiným senátem Nejvyššího soudu, pokud tento dospěl k právnímu závěru odlišnému, než je právní názor, který již byl vyjádřen v dřívějším rozhodnutí Nejvyššího soudu.<sup>53)</sup> Pluralita velkých senátů kolegií je více než logická, jelikož agenda Nejvyššího soudu je civilní (soukromoprávní) a trestní (veřejnoprávní).

Takto popsaná právní úprava v o. s. ř. byla pro oblast správního soudnictví platná a účinná do konce roku 2002.<sup>54)</sup> Velké senáty kolegií Nejvyššího soudu tak neměly příliš velký časový prostor pro aktivaci své pravomoci v oblasti správního soudnictví a s tím související zabezpečování jednotnosti judikatury a řešení judikатурních rozkolů na úseku správním.

### **Znovuzrození rozšířeného senátu**

Dosavadní právní úprava byla hodnocena jako neadekvátní, což potvrdil i Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 #1, zrušil část pátou o. s. ř. ke dni 31. 12. 2002.<sup>55)</sup> Ústavní soud mimo jiné uvedl, že byť sice více stupňové soudnictví není ústavně garantováno, „nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoli prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele“ se v rozporu se svým postavením dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu“.<sup>56)</sup> V současnosti rozšířený senát je sice sjednocovatelem judikatury, avšak může nastat situace, kdy je před rozšířeným senátem předložena právní otázka a v jiné věci o ní rozhodne Ústavní soud. Dojde tak k odstranění judikатурního rozkolu, jejímž sjednocovatelem je ve výsledku Ústavní soud, přičemž rozšířený senát bude muset následně věc vrátit běžnému senátu k projednání a rozhodnutí věci, aniž by sám ve věci vyslovil právní názor.<sup>57)</sup> Právní názor provedený v rozhodnutích Ústavního soudu však nemusí být pro Nejvyšší správní soud do budoucnosti závazný ve skutkově a právně obdobných jiných věcech. Zde však musí být splněny některé základní požadavky, kdy Nejvyšší správní soud přednese konkurující úvahy „1) na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady

<sup>53)</sup> § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002.

<sup>54)</sup> PRŮCHA, Petr. K Ústavním základům..., s. 63.

<sup>55)</sup> Tamtéž.

<sup>56)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 #1.

<sup>57)</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-107 (č. 1948/2009 Sb. NSS).

Ústavního soudu obecně se buď dotýčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo 2) je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu uvážit(...)“<sup>58)</sup>. Ve vztahu pak k rozhodovací činnosti Ústavního soudu a rozšířeného senátu je pak nutno doplnit, že pokud by došlo nálezem Ústavního soudu ke zrušení příslušného ustanovení, které je předmětem právní otázky předložené rozšířenému senátu, rozšířený senát by měl věc vrátit „běžnému“ senátu k projednání a rozhodnutí věci<sup>59)</sup>. Zde by sice judikturní rozkol Ústavním soudem nebyl odstraněn, nýbrž by nálezem Ústavního soudu byla založena neexistence předmětu judikturního rozkolu.

Poté, co byla Ústavním soudem zrušena ke dni 31. 12. 2002 část pátá o. s. ř., bylo nutno přistoupit k reformě správního soudnictví. Návrh zákona, který by upravoval správní soudnictví byl připraven ještě před zrušením částí páté Ústavním soudem, a to již v roce 1994. Avšak tento nebyl z neznámých důvodů předložen Parlamentu ČR. Opětovně se otázkou správního soudnictví začala zabývat vláda po roce 1998 s tím, že správní soudnictví bude tvořit soustava obecných soudů, kdy Nejvyšší správní soud by představoval „vrchol“ této soustavy.<sup>60)</sup> Následně až v roce 2000 byla Poslanecká sněmovna požádána o zaujetí stanoviska k třem předloženým variantám<sup>61)</sup>, jak by měla být soustava soudů v rámci správního soudnictví tvořena. Ta podpořila variantu, kdy správní soudnictví by bylo tvořeno krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. A právě výše zmíněným nálezem tak byla vláda konečně donucena zapracovat na tom, aby byl přijat samostatný zákon upravující správní soudnictví.<sup>62)</sup>

Byl vytvořen vládní návrh zákona s. ř. s.<sup>63)</sup>, který ve svém § 15 odst. 1 upravoval rozhodování Nejvyššího správního soudu v senátech a rozšířených senátech. Z hlediska složení těchto senátů bylo stanoveno podle § 15 odst. 2 a 3 vládního návrhu s. ř. s., že „(2) Senát se skládá a) z předsedy a šesti soudců ve věcech volebního soudnictví, politických stran a kompetenčních sporů, b) z předsedy a dvou soudců v ostatních případech. (3) Rozšířený senát se skládá a) z předsedy a šesti soudců, rozhoduje-li o věci, postoupené mu senátem, složeným podle odstavce 2 písm. b), b) z předsedy a osmi soudců v ostatních případech“.

Dále bylo v § 16 vládního návrhu s. ř. s. stanoveno, že „(1) Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“

<sup>58)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)

<sup>59)</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 4 Ads 93/2009-315.

<sup>60)</sup> MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 61.

<sup>61)</sup> Jednalo se o tyto varianty: 1) obecné soudy civilní v čele s Nejvyšším soudem, 2) krajské soudy v čele s Nejvyšším správním soudem a 3) speciální krajské správní soudy v čele s Nejvyšším správním soudem (srov. KAMLACH, Milan. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2003, č. 1, s. 9).

<sup>62)</sup> MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem..., s. 61

<sup>63)</sup> VLÁDA ČR. Vládní návrh zákona soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080, část č. 1/2 [online]. psp.cz, 26. září 2001 [cit. 29. září 2023]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>>.



(2) *Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu*“.<sup>64)</sup> Vládní návrh s. ř. s. tak stanovoval povinnost senátů předkládat věc rozšířenému senátu za situace, kdy se chtěl odchýlit od dosavadní rozhodovací praxe.

Vládní návrh s. ř. s. dále stanovoval také možnost, nikoliv již povinnost, obracet se na rozšířený senát. Jednalo by se o situaci, kdy senáty dospěly při svém rozhodování opětovně k odlišnému právnímu názoru o téže právní otázce, o kterou se opíralo rozhodnutí správního orgánu.<sup>65)</sup> Pokud by ale rozšířený senát dospěl k právnímu názoru, který by byl shodný s dosavadní prejudikaturou Nejvyššího správního soudu, přijal by jej jako zásadní usnesení, které by se následně zveřejnilo ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>66)</sup> Což byl další z úkolů, které měl rozšířený senát zastávat. Jak již bylo řečeno u zákona č. 164/1937, ten přinesl nový institut tzv. právních zásad, což je dnešním ekvivalentem zásadních usnesení. Uvedené nám potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu s. ř. s.<sup>67)</sup>, která uvedla, že „*institut přijímání zásadních usnesení je do jisté míry inspirován úpravou, která (v podobě institutu „právní zásady“) reformovala v roce 1937 správní soudnictví v době I. ČSR. Reaguje i na shodný současný problém, spočívající v tom, že přes opakované a jednotné rozhodování správních soudů nerespektují tuto judikaturu správní orgány, takže správní soudy jsou přetěžovány opakujícími se důvodnými žalobami, které se domáhají zrušení nezákonných rozhodnutí, v nichž se opakují stále též porušení zákonů*“. Znovuzavedení přijímání zásadních usnesení mělo mimo jiné přispět k účinnému sjednocování rozhodovací činnosti a také proti přetíženosti správních soudů.<sup>68)</sup> V současné době trend nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu není markantní, ba naopak se dá říct, že správní orgány pečlivě judikaturu Nejvyššího správního soudu sledují a plně ji respektují. Dále tvrzení, že zásadní usnesení měly přispět k snížení počtu řízení vedených před krajskými soudy, potažmo před Nejvyšším správním soudem, je z pohledu dnešního nenaplněno, o čemž vypovídá doba trvání jednotlivých soudních řízení a s tím spojeného počtu vedených řízení soudních. A v poslední řadě rozšířený senát na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů mohl taktéž v zájmu jednotného rozhodování soudů navrhnout příslušnému kolegiu zaujetí stanoviska.<sup>69)</sup>

Ústavněprávní výbor projednal tento vládní návrh s. ř. s. a předložil jej Poslanecké sněmovně jako tisk č. 1080/1<sup>70)</sup>, který obsahoval pozměňovací návrhy.

<sup>64)</sup> Důvodová zpráva k tomuto uvedla, že je navrženo vytvoření několika rozšířených senátů rozhodujících v případech, kdy se chtěl některý ze senátů odchýlit od dosavadní judikatury (srov. důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 1080, § 11-29). K tomu je nutno doplnit, že podle § 15 odst. 3 vládního návrhu s. ř. s. se rozšířenými senáty mínil za 1) rozšířený senát rozhodující v sedmičlenném složení (rozhodující věci volebního soudnictví, politických stran a kompetenčních sporů), a za 2) rozšířený senát rozhodující v devítičlenném složení (rozhodující v ostatních případech).

<sup>65)</sup> § 17 odst. 1 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>66)</sup> § 17 odst. 2 a 3 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>67)</sup> Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 1080, § 11-29.

<sup>68)</sup> Tamtéž.

<sup>69)</sup> § 18 odst. 1 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>70)</sup> ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝBOR. *Vládní návrh zákona soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/1* [online].

Co do právní úpravy týkající se rozšířeného senátu, došlo pouze k posunu původních § 15–18 o jedno ustanovení, tj. nově se jednalo o § 16–19. Poslanecká sněmovna tyto pozměňovací návrhy přijala a jako tisk č. 1080/2<sup>71)</sup> postoupila Senátu, který jej schválil a po podpisu prezidenta republiky byl s. ř. s. vyhlášen dne 17. 4. 2002 ve Sbírce zákonů, přičemž účinným se stal od 1. 1. 2003.

K vládnímu návrhu s. ř. s. je nutno doplnit, že tak jak upravoval rozšířený senát a jeho činnost, tak jej upravuje i s. ř. s. v aktuálním znění.<sup>72) 73)</sup>

## **Závěrem**

Právní úprava správního soudnictví se historicky vyvíjela určitým směrem, avšak to se nedá říct o právní úpravě týkající se pouze rozšířeného senátu. Krátký vývoj činnosti rozšířeného senátu vystřídal období poměrně dlouhého vaku a až následného znovuzrození rozšířeného senátu. V pozitivním slova smyslu můžeme chápat i právě jen to krátké období vývoje právní úpravy zaměřující se na rozšířený senát, tj. období od zřízení Správního soudního dvora ve Vídni (kdy funkci rozšířeného senátu zastávalo obecné shromáždění), následně pak zřízení samotného Nejvyššího správního soudu (kdy funkci rozšířeného senátu zastávalo odborné plénum), a konečně pak přijetí zákona č. 164/1937 (kdy počala existence prvního rozšířeného senátu). A právě právní úprava obsažená v zákoně č. 164/1937 by se mohla stát inspirací pro změny v dnešní právní úpravě. Konkrétně by po vzoru zákona č. 164/1937 mohlo dojít k:

1. přímému zakotvení v zákoně, že lze jednou přijaté zásadní usnesení rozšířeného senátu změnit pozdějším zásadním usnesením opětovně anebo ponechat právní úpravu beze změny a navodit tak dojem, že princip právní jistoty je téměř nepřekonatelným,
2. existenci několika sedmičlenných rozšířených senátů, které by rozhodovaly podle příslušné správní agendy (finanční, azylové, ve věcech zaměstnanosti apod.) nebo by se právní otázky těmto rozšířeným senátům předkládaly postupně, tak aby každý z nich měl stejný či podobný „nápad“ věcí.

Dále z hlediska historické právní úpravy, se zde otevírá prostor pro diskusi, zda by bylo vhodné z dnešního rozšířeného senátu vytvořit takový senát, na který se mohou rovnou obrátit i správní orgány, či krajské soudy pro urychlení řízení před správním orgánem nebo řízení před správním soudem.

---

psp.cz, 29. ledna 2002 [cit. 29. září 2023]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3 & ct=1080 & ct1=1>>.

<sup>71)</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Vládní návrh zákona soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/2* [online]. psp.cz, 12. února 2002 [cit. 29. září 2023]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3 & ct=1080 & ct1=2>>.

<sup>72)</sup> Kromě složení senátu, neboť podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (dříve § 15 odst. 2 písm. a) vládního návrhu s. ř. s.) se senát skládá „z předsedy a šesti soudců ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách“. Přibyly tak věci místního a krajského referenda a věci politických hnutí, a to na základě novely s. ř. s., konkrétně zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>73)</sup> Podíváme-li se na právní úpravu sousedních zemí, tak např. v Německu byl tzv. Großer Senat neboli velký senát v jeho novodobější verzi zřízen o něco dříve, tj. již ke dni 1. 1. 1990 (srov. KOPP, Ferdinand O. *Verwaltungsgerichtsordnung*. 9. auflage. München: C. H. Beck, 1992, s. 49).

## Shrnutí:

Mezi prvky demokratického právního státu patří správní soudnictví vykonávané prostřednictvím krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud stojí na vrcholu této soustavy, přičemž samotná vrcholná pozice implikuje důležitost jeho rozhodování. Rozhodovací činnost pak vykonává primárně skrze tzv. „běžné“ senáty, které projednávají a rozhodují věci denně s přihlédnutím k již ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a zabezpečováním předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Pokud se však chtějí tyto „běžné“ senáty odchýlit od právních názorů vyslovených již v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, stíhá tyto senáty podle § 17 odst. 1 s. ř. s. povinnost postoupit věc rozšířenému senátu. Rozšířený senát tak představuje ohnisko odlišností, ve kterém dochází k vyřešení sporných otázek a zároveň k naplňování jedné z obecně známých funkcí rozšířeného senátu, kterou je sjednocování rozhodovací činnosti „běžných“ senátů, tedy uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu. Tento článek se zabývá rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu z historického pohledu, jeho předchůdcem, popř. jeho první historickou podobou, v čem spočívala jeho funkce, popř. zda právní úprava v minulosti účinná by mohla či nemohla být inspirativním zdrojem pro případné změny v dnešní právní úpravě a proč. Dále jsou načrtnuty problematické aspekty, se kterými se v současné době setkáváme, s propojením na historickou právní úpravu. Článek tak otevírá prostor pro další dosud nevyřešené otázky, přičemž jeho záměrem je jednak přiblížení doposud nezpracovaného historického vývoje rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a poukázání na možnou inspiraci předchozí právní úpravou týkající se organizačního fungování předmětného senátu.

**Klíčová slova:** Nejvyšší správní soud, rozšířený senát, předchůdci rozšířeného senátu, soudní řád správní.

## **Administrative justice and the role of extended chambers in a historical context – summary:**

The elements of a democratic legal state include administrative justice carried out through regional courts and the Supreme Administrative Court. The Supreme Administrative Court stands at the top of this system, which very top position implies the importance of its decisions. The decision-making is carried out primarily through the so-called „ordinary“ bench of judges, which discuss and decide cases daily, taking into account the already established jurisprudence of the Supreme Administrative Court and ensuring the predictability of court decisions. However, if these „ordinary“ benches of judges want to deviate from the legal opinions already expressed in earlier decisions of the Supreme Administrative Court, these benches are subject to the obligation to refer the matter to an extended bench of judges according to paragraph 17 of the Administrative Code of Justice. The extended bench of judges thus represents a focus of differences, in which controversial issues are resolved and at the same time fulfills one of the generally known functions of the extended bench of judges which is the unification of the decision-making activities of „ordinary“ benches of

judges inside the Supreme Administrative Court. This article with the extended bench of judges of the Supreme Administrative Court, specifically deals with its predecessor from a historical point of view, or in its first historical form, its function, potentially whether the legal regulation effective in the past could or could not be an inspiring source for possible changes in today's legal regulation and why. Furthermore, the problematic aspects that we currently encounter are outlined, with a connection to the historical legal regulation. The article thus opens up space for other unresolved questions, and its intention is both to bring closer until now unprocessed historical development of the extended bench of the Supreme Administrative Court and to point out possible inspiration from the previous legal regulation concerning the organizational functioning of these bench.

**Keywords:** Supreme Administrative Court, extended bench of judges, historical perspective, Code of Administrative justice.