

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**JUDr. Patrícia Mučka Pevala**

**Role rozšířeného senátu NSS v moci soudní**

**Disertační práce**

**Olomouc 2023**

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Role rozšířeného senátu NSS v moci soudní vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 307 943 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 11. 12. 2023

.....  
JUDr. Patrícia Mučka Pevala“

Disertační práce na téma „*Role rozšířeného senátu NSS v moci soudní*“ je zpracována k právnímu stavu ke dni 24. 10. 2023.

### **Poděkování**

Tímto bych chtěla poděkovat své školitelce, doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., nejen za její odborné konzultace při psaní této disertační práce a následnou korekturu, ale i za veškerou její podporu během doktorského studia.

# Obsah

Úvod.....	6
1 Počátky zabezpečování sjednocování judikatury, odstraňování rozporů v judikatuře a odchylování se od dosavadní judikatury .....	11
1.1 Předchůdci rozšířeného senátu suplující jeho funkci.....	11
1.2 Historicky první rozšířený senát.....	13
1.3 Období neexistence rozšířeného senátu .....	17
1.4 Znovuzrození rozšířeného senátu.....	21
1.5 Dílčí závěr .....	24
2 Rozšířený senát jako těleso Nejvyššího správního soudu a jeho pravomoc.....	26
2.1 Pravomoc rozšířeného senátu.....	28
2.2 Zpřístupnění rozšířeného senátu jiným subjektům? .....	40
2.3 Dílčí závěr .....	43
3 Rozhodovací činnost rozšířeného senátu a její vliv .....	47
3.1 Význam rozhodovací činnosti rozšířeného senátu.....	48
3.2 Vliv judikatury rozšířeného senátu v případě změny vlastního právního názoru.....	54
3.3 Negativní vliv judikatury rozšířeného senátu na výkon veřejné správy na konkrétním příkladě ....	58
3.4 Negativní vliv judikatury rozšířeného senátu na postup účastníků řízení ve správním řízení a potažmo i v řízení před krajskými soudy na konkrétním příkladě .....	60
3.5 Rozhodovací činnost rozšířeného senátu jako sjednocování judikatury celým právním řádem .....	70
3.6 Dílčí závěr .....	73
4 Rychlost řízení před rozšířeným senátem.....	78
4.1 Rozhodování rozšířeného senátu z časového hlediska.....	79
4.2 Zrychlení procesu projednání a rozhodování věcí před rozšířeným senátem.....	81
4.3 Dílčí závěr .....	88
5 Právní úprava velkého senátu Slovenské republiky jako inspirativní zdroj?.....	90
5.1 Velký senát před zřízením Nejvyššího správního soudu SR.....	90
5.2 Velký senát po zřízením Nejvyššího správního soudu SR.....	92
5.3 Dílčí závěr .....	95
Závěr .....	96
Přílohy.....	106
Seznam použitých zdrojů.....	131
Shrnutí.....	143

Abstract.....	144
Seznam klíčových slov.....	145
Key words.....	145

# Úvod

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 vrcholní 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 zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) povinnost postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“). V opačném případě podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010 pod sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309), pokud „běžný“ senát dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od již vysloveného právního názoru v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a nepostoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., či vědomým nerespektováním tohoto ustanovení nebo přehlédnutím judikatury, a sám ve věci rozhodne, uplatňuje státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“). Zároveň tím zatěžuje řízení vadou nesprávně obsazeného soudu. Rozšířený senát tak představuje ohnisko odlišností<sup>1</sup>, 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.

Cílem této práce je primárně zanalyzovat činnost rozšířeného senátu, tj. z hlediska jeho kompetencí, ve vztahu k § 17 s. ř. s. pak z hlediska jeho pravomoci. Jelikož je rozšířený senát odstraňovatelem judikturních rozporů, kdy dochází z jeho strany k určitým právním názorům, je tato práce dále zaměřena na vliv jeho rozhodovací činnosti z pohledu různých subjektů, které jsou bezesporu ovlivněny judikaturou rozšířeného senátu, ať už pozitivně nebo i negativně. S jeho rozhodovací činností taktéž souvisí rychlost, jakou je schopen věc projednat a rozhodnout nebo naopak dovodit, že u věci, která mu byla předložena, není dána jeho pravomoc. Proto se

---

<sup>1</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS).

práce dále zabývá tím, v jakých lhůtách rozšířený senát rozhoduje, a zda je možné tyto lhůty nějakým způsobem zkrátit. To vše je zkoumáno a zpracováno ke dni 24. 10. 2023.

Konkrétně jsou v disertační práci zodpovězeny tyto výzkumné otázky:

- existuje minulé právní úprava týkající se rozšířeného senátu, popř. jeho předchůdce, podle které by se daly navrhnout změny týkající se fungování dnešního rozšířeného senátu,
- kdy je a kdy není dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. z pohledu judikatury, resp. lze vymezit uzavřeným výčtem jeho pravomoc v s. ř. s.,
- při řešení otázky, která se jeví jako protiústavní, musí „běžný“ senát nejprve předložit věc rozšířenému senátu nebo se musí rovnou obrátit k Ústavnímu soudu,
- je vhodné rozšířený senát otevřít dalším subjektům, které by mu mohly předkládat věci, či nikoliv, a pokud ano, za jakých podmínek,
- kterými subjekty je judikatura rozšířeného senátu ovlivněna, a jaký dopad má jeho rozhodovací činnost na tyto subjekty,
- je přijatelné připustit, aby rozšířený senát mohl v budoucnu měnit své dřívější právní závěry bez dalšího,
- je rozhodování rozšířeného senátu v souladu s rychlostí řízení, a pokud ne, jaké jsou možné návrhy pro zlepšení průtahů jeho rozhodovací činnosti,
- lze se v něčem inspirovat právní úpravou velkého senátu SR jakožto „slovenským rozšířeným senátem“.

Pro zodpovězení těchto otázek je disertační práce členěna na 5 kapitol. Kapitola 1. je historickou kapitolou zabývající se počátky zabezpečení sjednocování judikatury, odstraňování judikатурních rozporů a odchylováním se dosavadní judikatury. Jinak řečeno, je zaměřena na předchůdce rozšířeného senátu a první podobou rozšířeného senátu (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), tak jak ji znají československé předpisy, přičemž je poukázáno i na tzv. období neexistence rozšířeného senátu a hledání jeho napodobitele. Následně je v kapitole 2. vymezen rozšířený senát jako takový, a dále je stanoveno, kdy jeho pravomoc podle § 17 s. ř. s. je či není dána. Sice se na první pohled může zdát, že aktivace (pravomoc) rozšířeného senátu podle tohoto ustanovení by měla být vždy jasně zjištělná, avšak jak vyplývá z judikatury rozšířeného senátu a Ústavního soudu, nelze uvedené tvrdit. Proto je posouzení toho, kdy pravomoc rozšířeného senátu vzniká, či nikoliv, stanoveno z veškerých rozhodnutí rozšířeného senátu a Ústavního soudu. Kromě případů v judikatuře stanovených, je taktéž rozebrána aktivace rozšířeného senátu za situace, kdy „běžný“ senát posuzuje otázku, která může být protiústavní, a zda má tuto otázku předložit rovnou Ústavnímu

soudu, či nejdříve rozšířenému senátu. Závěrem se tato kapitola zabývá možným zpřístupněním rozšířeného senátu pro jiné subjekty, konkrétně pro správní orgány či krajské soudy. Nejdůležitější část celé disertační práce představuje kapitola 3., která se zabývá samotnou rozhodovací činností rozšířeného senátu, jejím významem a vlivem. Rozšířený senát je sice tělesem uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, avšak jeho rozhodování ovlivňuje nejen nižší instance, které v té dané konkrétní věci, která je předložena rozšířenému senátu, rozhodovaly (či vykonávaly jiné formy činnosti), ale i ovlivňuje tyto subjekty do budoucna v dalších potenciálních případech, či dokonce případech, které jim již napadly a vyčkávají, jak se rozšířený senát vysloví. S rozhodovací činností dále souvisí i změna vlastních názorů rozšířeným senátem, a proto se tato kapitola zabývá tím, zda takováto změna je přípustná, a pokud ano, za jakých podmínek a jak by měl rozšířený senát předcházet změnám vlastních právních názorů, když je nutno dbát na dodržování principu právní jistoty. Dále pak je na konkrétních příkladech rozebráno, jaký vliv má rozhodovací činnost rozšířeného senátu na výkon veřejné správy, na postup účastníků řízení ve správním řízení, a potažmo i v řízení před krajskými soudy, a jak daleko tento vliv dopadá. Na rychlost řízení před rozšířeným senátem je poukázáno v kapitole 4., ke které se vztahují v přílohách této práce účelně přiložené tabulky č. 1-21. S ohledem na závěry v této kapitole učiněné, jsou navrženy možnosti, jak by mohlo dojít k urychlení procesu rozhodování věcí rozšířeným senátem, popř. u kterých věcí by mělo být rozhodováno přednostně, či ve lhůtách. V závěrečné 5. kapitole bylo nahlédnuto do slovenské právní úpravy týkající se velkého senátu, který by mohl přinést inspiraci pro rozšířený senát i s ohledem na nedávné zřízení Nejvyššího správního soudu SR.

Přínosem této práce je v první řadě její originární zpracování z tzv. jiného pohledu. Žádné z mnou vyhledaných zdrojů, které jsou v této práci citované, se nezabývaly dopodrobna a komplexně historickým předchůdcem rozšířeného senátu, resp. jeho první podobou. Dále velmi originální myšlenkou je zpřístupnění rozšířeného senátu pro správní orgány, a i krajské soudy, s čímž souvisí i ovlivňování těchto subjektů z hlediska rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. V disertační práci je vycházeno mimo jiné i z neaktuálnější judikatury, která by mohla doplňovat komentářovou literaturu k s. ř. s., jsou v ní poukázány problematické aspekty na konkrétních rozhodnutích rozšířeného senátu, které pak byly použity pro obecné závěry posouzení vlivu rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. Práce dále přinesla zhodnocení aktuálního stavu rozhodování rozšířeného senátu z pohledu rychlosti řízení a myšlenky



pro zrychlení procesu rozhodování rozšířeným senátem. Nejen v tomto ohledu je disertační práci nutno odlišit od jiných kvalifikačních prací.<sup>2</sup>

Při psaní této práce byla nejvýznamnějším zdrojem judikatura rozšířeného senátu, a následně i judikatura „běžných“ senátů, krajských soudů, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, ze které byly vyvozeny konkrétní závěry, popř. tato judikatura byla použita příkladem. Dále bylo vycházeno z komentářové literatury, jak k historické právní úpravě, tak i k právní úpravě současné, aby jednotlivé pojmy byly náležitě vysvětleny a byl přiblížen právní stav věci v posuzovaném období. Rovněž byly poznatky čerpány z různých monografií, odborných článků a příspěvků ve sbornících (včetně článků a příspěvků, které napsala autorka této práce). Některé z těchto zdrojů se týkají samotné problematiky, a jiné z těchto zdrojů jsou použity i jako zdroje podpůrné, buď pro dovysvětlení určitého pojmu, nebo rozvinutí daných myšlenek. Ze zdrojů nelze taktéž opomenout právní předpisy mezinárodní, ústavní i zákonné, z časového hlediska pak historického charakteru, aktuálního i budoucího znění. Taktéž bylo čerpáno z důvodových zpráv a elektronických zdrojů (internetové stránky, články a dokumenty zveřejněné na těchto stránkách). Z hlediska jazykového byly použity jak tuzemské zdroje (české a slovenské), tak i zdroje zahraniční (německé, rakouské, anglické).

Z hlediska použitých metod, v této práci byla použita analýza, a to u vyhodnocování vlivu rozhodovací činnosti rozšířeného senátu na jednotlivé subjekty, tj. při rozboru konkrétních rozhodnutí. Pomocí syntézy jsou pak tyto konkrétní poznatky zobecněny. Použití komparativní metody nalezneme zejména v kapitole 1., kdy dochází k porovnání právní úpravy předchůdců rozšířeného senátu a jeho první podoby s aktuálním rozšířeným senátem, a dále pak v kapitole 5., kdy je rozšířený senát porovnán s jeho „slovenskou verzí“ velkým senátem. Ve vztahu k těmto kapitolám, pak v kapitole 1. převládá výklad historicko-subjektivní, v kapitole 5. zas jazykově gramatický výklad při interpretaci ustanovení týkajících se velkého senátu. Metoda statistická dominuje v kapitole 4., kdy na základě získaných poznatků, je metodou indukce vyvozen závěr ohledně průměrné délky rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. A následně pak metodou dedukce, na základě takto přijatého závěru, jsou navrhovány konkrétní změny pro zlepšení zjištěné průměrné délky. Co se týče použití popisné metody, tak tato je v každé kapitole použita minimálně.

---

<sup>2</sup> srov. PAPEŽOVÁ, Renata. *Rozšířený senát NSS a jeho postavení v systému správního soudnictví*. Plzeň, 2013. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Právnická fakulta, 95 s., GURICOVÁ, Kristýna. *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*. Brno, 2014. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 54 s., ČECH, Petr. *Rozšířené senáty Nejvyššího správního soudu a jejich činnost*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 56 s., KADLEC, Ondřej. *Role velkých senátů nejvyšších soudů a pléna Ústavního soudu při dotváření práva*. Praha, 2019. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 234 s.

Jak vyplývá z výše uvedeného, existují i další kvalifikační práce zabývající se rozšířeným senátem, nicméně tato disertační práce otevírá prostor pro další výzkum. Co se týče zásady rychlosti řízení, bylo by dále vhodné zkoumat dodržování této zásady v kontextu fungování celého Nejvyššího správního soudu, tj. nejenom rozšířeného senátu, nýbrž i „běžnými“ senáty Nejvyššího správního soudu, a i v kontextu rozhodování krajskými soudy, neboť poskytování soudní ochrany se neděje pouze skrze rozšířený senát, ale je ovlivněno dalšími senáty, příp. soudy nižší instance. Na tomto úseku by pak mohla být přijata celá řada změn, neboť efektivita poskytování soudní ochrany v rámci správního soudnictví klesá. Dalším výzkumem, jak je řešeno v kapitole 5., by mohl být výzkum týkající se posouzení vztahu generálního prokurátora, příp. veřejného ochránce práv, a rozšířeného senátu. Jelikož se jedná o osoby hájící veřejné zájmy, neměly by mít možnost obracet se na rozšířený senát, necht' odstraní jakýkoliv existující judikaturní rozpor? Mohly by tak plnit roli tzv. hlídacího psa. Zajímavým by taktéž bylo posouzení, zda nejvyšší státní zástupce (státní zastupitelství) v nějakém konkrétním případě vystupuje jako správní orgán. A pokud ano, nebylo by taktéž vhodné otevřít rozšířený senát i pro nejvyššího státního zástupce, jak to bylo navrhováno u správních orgánů a krajských soudů?

# 1 Počátky zabezpečování sjednocování judikatury, odstraňování rozporů v judikatuře a odchylování se od dosavadní judikatury

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 příčiny právní úpravy jako takové, popř. vedou k zamyšlení, zda návrat do kdysi platné právní úpravy by nevyřešil aktuální problémy, které vyvstávají. V kapitole první je proto řešeno, zda rozšířený senát 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. Tato kapitola tak otevírá prostor pro otázky, které jsou v dalších kapitolách disertační práce blíže rozebrány a jejichž vyřešení je autorkou navrhováno.

## 1.1 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, ale v tomto zákoně nenajdeme, že by zde byl vytvořen speciální senát<sup>3</sup> pro účely sjednocování judikatury, odstraňování judikturních 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 pravděpodobnost odchýlení se od dosavadní judikatury byla nižší. Potřeba takového speciálního tělesa sice prozatím nevyvstala, 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, kdo judikaturu sjednocuje, popř. by nebyl stanoven postup, na koho se obrátit v případě vůle se od dosavadní

---

<sup>3</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).

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 výminkami v §§ 9 a 27. ustanovenými také tehda, když senát nebo přisedící senátu shledají, že mínění většiny hlasujících o nějaké věci v poradě vzaté jest v odporu s některým předešlým rozhodnutím správního soudu. (7) Také president<sup>4</sup> správního soudu má s výminkami výše dotčenými právo, odkázati otázky obecné a co do zásady důležité, též některé záležitosti o sobě pro uvarování odporu v usneseníh nebo z jiných důležitých příčin napřed nebo mezi poradou k obecnému shromáždění. Příhodilo-li by se něco takového v některém senátě, v němž nepředsedá president, může předsedící navrhnouti presidentovi, aby takové ustanovení učinil“.* Prvním předchůdcem rozšířeného senátu tak bylo obecné shromáždění, které tvořili všichni soudci Správního soudního dvora.<sup>5</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)*“.<sup>6</sup> 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>6</sup>, na které se mohly obracet oprávněné subjekty kvůli sjednocování judikatury a předcházení vzniku judikатурních rozporů.<sup>7 8</sup> Hácha<sup>9</sup> k tomu uvedl, že „*mohou býti svolávány nejen,*

---

<sup>4</sup> Prezident Správního soudního dvora představoval nejvyšší funkci, přičemž mezi další členy patřili presidenti senátní a radní (srov. § 10 zákona č. 36/1876).

<sup>5</sup> § 8 nařízení č. 94/1876 ř. z.

<sup>6</sup> Teoreticky se jednalo o přeměnu obecného shromáždění na odborné plénum.

<sup>7</sup> Konkrétně podle § 8 nařízení č. 209/1907 „(1) *uzná-li president, za účelem zabezpečení jednotnosti judikatury a uvarování rozporů, buď si z vlastního podnětu nebo k návrhu některého senátního předsedy, podle svého uvážení tobo potřebu, 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 presidentu písemný návrh k tomu směřující“.* Na odborné plénum 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>8</sup> Přirovnáme-li to k dnešní době, tak by plénum (tvořené všemi soudci) Nejvyššího správního soudu odstraňovalo judikатурní rozpory a vykonávalo dohled nad zabezpečením jednotnosti judikatury, tj. plnilo by funkci dnešního rozšířeného senátu.

aby úchylka od dosavadní judikatury podmíněna důkladnější úvahou širšího sboru, nýbrž i proto, aby i tam, kde není dosud precedenčního případu, byl již zřepředu dán judikatuře pevnější směr“.

Odborné plénum však nemělo pouze tuto funkci, tudíž nebylo čistě tělesem zabezpečování jednotnosti judikatury a předcházení vzniku judikaturních 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>10</sup> Odborné plénum tak bylo zahlceno různorodou činností.

## 1.2 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 úřadův 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>11</sup> Nejvyšší správní soud tak byl zahlcen vysokým nápadem věcí, jejichž vyřízení trvalo dva až tři roky.<sup>12</sup> Uvažovalo se nad zvýšením počtu soudců, což vyvolalo právě obavy o zachování konstantní judikatury.<sup>13</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 „*zaujál-li nejvyšší správní soud, nalézáje právo, o určité právní otázce opětovně též právní názor, odlišný od právního názoru žalovaného úřadu, může první prezident nejvyššího správního soudu<sup>14</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>15</sup> Zde můžeme vidět několik odlišností od dnešní právní úpravy zakotvené v s. ř. s. První z odlišností je ta skutečnost, že věc se

---

<sup>9</sup> HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud*. Brno: s. n., 1932, s. 879.

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 863-864.

<sup>11</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 32.

<sup>12</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>13</sup> MAZANEC, Michal. *Správní ...*, s. 32.

<sup>14</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>15</sup> Bod 11 k § 13 odst. 4 zákona č. 164/1937.

předkládala rozšířenému senátu v případě, kdy se chtěl Nejvyšší správní soud odchýlit od právního názoru žalovaného, kterým byl správní úřad.<sup>16</sup> Tudíž nikoliv tehdy, kdy se Nejvyšší správní soud chtěl odchýlit od právního názoru vysloveného jiným senátem Nejvyššího správního soudu. Dále věc rozšířenému senátu předkládal pouze první prezident<sup>17</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 projeven 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>18</sup> 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, o tom blíže viz kapitola 2.

Dále zákon č. 164/1937 přinesl v té době 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>19</sup> Přímou v zákoně č. 164/1937 byla výslovně zakotvena možnost samotného prvního prezidenta a jeho povinnost v případě, kdy podalo odůvodněný návrh ministerstvo<sup>20</sup> se souhlasem vlády, opětovného předložení věci rozšířenému senátu k novému posouzení právní otázky, o které již byla přijata

---

<sup>16</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 164/1937, Část všeobecná, sekce I. Návrhy na omezení působnosti 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 zdoluhavý 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>17</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 Kompas", tisk. a vyd. akc. spol., 1937, viii, s. 168).

<sup>18</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>19</sup> Bod 11 k § 13 odst. 5 zákona č. 164/1937.

<sup>20</sup> Zákon č. 164/1937 umožňoval, aby každý jeden z ministrů mohl rozšířenému senátu sdělit právní 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).

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>21</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 (k tomu blíže kapitola 3.).

Zákon č. 164/1937 ještě dále 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>22</sup> Nejdříve však k samotné právní úpravě rozšířeného senátu v této vyhlášce. Vyhláška č. 91/1937 rozlišovala tzv. rozšířené senáty všeobecné<sup>23</sup> a rozšířené senáty podle § 13 odst. 8 zákona č. 164/1937<sup>24</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 předsedícího 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 apod.) je velmi inspirativní pro dnešní vyvstalou situaci. Z hlediska obecně známe 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 k sníženému počtu věcí, tj. logicky jednotlivé rozšířené senáty by měly nižší počet věcí na posouzení, než kdyby existoval jeden sedmičlenný rozšířený senát. Problém by nastal, 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 (podrobněji viz kapitola 4).

---

<sup>21</sup> Bod 11 k § 13 odst. 6 zákona č. 164/1937.

<sup>22</sup> „Kdy je první prezident nejvyššího správního soudu oprávněn nebo povinen vyvolati ještě v jiných případech, než jsou uvedeny v odstavcích 4 až 6, usnesení rozšířených senátů a jak jsou tyto senáty složeny, stanoví jednacím řád (§ 46). Zejména nechť je k tomu povinen, zjisti-li nejednotnost rozhodování nejvyššího správního soudu“ (bod 8 k § 13 odst. 6 zákona č. 164/1937).

<sup>23</sup> § 5 vyhlášky č. 91/1937.

<sup>24</sup> § 6 vyhlášky č. 91/1937.

Tzv. rozšířené senáty všeobecné byly složeny z předsedy a osmi přísedících<sup>25</sup>, přičemž do jejich kompetence náleželo rozhodování podle § 13 odst. 4 až 6 zákona č. 164/1937, tj. o právních otázkách předložených prvním prezidentem z důvodu, kdy Nejvyšší správní soud se chtěl odchýlit od právního názoru žalovaného, a dále v případě, kdy rozšířený senát setrval na právním názoru, který byl dosud zastáváný 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 řešenou 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 nerozporují.

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 prvnímu 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

---

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

<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.



praxi, kdy senáty, chtějí-li se odchýlit již od právního názoru dříve vysloveného jiným senátem Nejvyššího správního soudu, obracují se sami s právní otázkou, kterou taktéž sami 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 procesu předkládání věci těmto rozšířeným senátům.

Zákon č. 164/1937 sice platil nadále, i když bylo sídlo Nejvyššího správního soudu přesunuto z Prahy do Bratislavy (viz § 2 zákona č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu), avšak jednak v přijatém zákoně č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, 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 31</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.

### 1.3 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

---

<sup>28</sup> § 17 odst. 1 s. ř. s.

<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 (dále jen „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.

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 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 zajištění jednotnosti rozhodování jednací řád Nejvyššího soudu, o kterém bohužel blíže nelze nic zjistit, jelikož není dohledatelný v informačních či jiných systémech. Bylo sice dříve přijato nařízení č. 95/1952 Sb.,

---

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

<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 přezkoumávají rozhodnutí jiných orgánů, je teprve podáním opravného prostředku dána pravomoc soudů. Proto řízení, v němž se přezkoumává 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 zákonnosti 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.

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> V § 27a odst. 1 zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců (dále jen zákon č. 36/1964)<sup>39</sup> sice bylo zakotveno, 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 svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. Ta 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. Přímo o. s. ř. jinak stanovoval věcnou

---

<sup>37</sup> O. s. ř.

<sup>38</sup> Zákon č. 66/1956 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů a zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů.

<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).

<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 zobecnělo 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.

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 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 dovolání, které přípustné byly.<sup>47</sup>

Co se týče dalšího kroku 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 meziobdobí 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

---

<sup>44</sup> § 246 odst. 2 o. s. ř.

<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.

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 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.

#### 1.4 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 byt' sice víceúrovňové soudnictví není ústavně garantováno, „nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byt' 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 jakéhokoliv 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> Bylo tak nutno přistoupit k reformě správního soudnictví.

---

<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.

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>57</sup> Následně až v roce 2000 byla Poslanecká sněmovna požádána o zaujetí stanoviska k třem předloženým variantám<sup>58</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>59</sup>

Byl vytvořen vládní návrh zákona s. ř. s. (dále jen „vládní návrh s. ř. s.“)<sup>60</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. (2) Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu“.<sup>61</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

---

<sup>57</sup> MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 61.

<sup>58</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>59</sup> MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem ..., s. 61

<sup>60</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>.

<sup>61</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 míní 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).

k odlišnému právnímu názoru o téže právní otázce, o které se opíralo rozhodnutí správního orgánu.<sup>62</sup> Pokud by ale rozšířený senát dospěl k právnímu názoru, který by byl shodný s dosavadní prejedikaturou Nejvyššího správního soudu, přijal by jej jako zásadní usnesení, které by se následně zveřejnilo ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>63</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>64</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 táž porušení zákonů*“. Znovuzavedení přijímání zásadních usnesení mělo mimo jiné přispět k účinnému sjednocování rozhodovací činnosti a také proti přetíženosti správních soudů.<sup>65</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>66</sup>

Ústavněprávní výbor projednal tento vládní návrh s. ř. s. a předložil jej Poslanecké sněmovně jako tisk č. 1080/1<sup>67</sup>, který obsahoval pozměňovací návrhy. 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>68</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.

---

<sup>62</sup> § 17 odst. 1 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>63</sup> § 17 odst. 2 a 3 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>64</sup> Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 1080, §§ 11-29.

<sup>65</sup> Tamtéž.

<sup>66</sup> § 18 odst. 1 vládního návrhu s. ř. s.

<sup>67</sup> ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝBOR. *Vládní návrh zákona soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/1* [online]. 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>68</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>.

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>69 70</sup>

## 1.5 Dílčí závěr

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 vystřídalo 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) rozšíření subjektů, které by se mohly na rozšířený senát přímo obracet, tj. rozšířený senát by se otevřel i pro jiné subjekty, jako jsou správní orgány a krajské soudy;
- 2) 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;
- 3) 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“ věci.

Jelikož se však jedná o otázky či problémy, které je nutno posoudit ve všech souvislostech a možných dopadech, což je spojené s obsáhlejším rozbohem, jsou tyto pro přehlednost rozebrány v dalších kapitolách disertační práce.

Negativním vývojem, ba lépe řečeno, stagnací neboli vakuem se stalo období, které následovalo po přijetí zákona č. 65/1952, kterým byly zrušeny veškeré platné právní předpisy o správním soudě, až do přijetí samotného s. ř. s. Jelikož v té době neexistoval žádný

---

<sup>69</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“. Přibýly 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>70</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).



subjekt stejný a ani podobný rozšířenému senátu, není se logicky pro změny v dnešní právní úpravě z čeho inspirovat.

## 2 Rozšířený senát jako těleso Nejvyššího správního soudu a jeho pravomoc

Rozšířený senát je speciálním senátem zřízeným u Nejvyššího správního soudu, který je mimo jiné aktivován za situace, kdy se běžné senáty Nejvyššího správního soudu chtějí odchýlit od dřívějšího právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>71</sup> Jedná se o jednu jeho z činností, kterou s. ř. s. zakotvuje, a která je zároveň činností dominující.

Pro porovnání s německou právní úpravou je přímo v zákoně zakotveno a připuštěno, že v rámci Spolkového správního soudu „běžný“ senát předkládá věci „německému rozšířenému senátu“, tzv. Großer Senat, pokud se chce odchýlit nejenom od rozhodovací praxe jiných „běžných“ senátů, ale i samotného velkého senátu.<sup>72</sup> K tomuto je však nutno doplnit, že citovaný zákon rozlišuje mezi obligatorním a fakultativním předložením věci rozšířenému senátu. Výše popsané představuje situaci, kdy věc musí být předložena rozšířenému senátu. Na uvážení „běžného“ senátu, zda věc rozšířenému senátu předloží, či nikoliv, je pak situace podle § 11 odst. 4 VwGO, kdy se jedná o posouzení právní otázky zásadního významu a podle „běžného“ senátu je její vyřešení nezbytné k dalšímu rozvoji práva nebo k zajištění jednotné judikatury.<sup>73 74</sup>

Podle rakouské právní úpravy se zas nejdříve musíme podívat do rakouské ústavy, která nám v čl. 135 odst. 1 Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG (BGBl. Nr. 1/1930) stanovuje, že rozhodování v senátech a v jakém počtu, stanoví zákon o Správním soudním dvoru z roku 1985, tzv. Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG (BGBl. Nr. 10/1985). Tento pak ve svém čl. 13 odst. 1 uvádí, že jako devítičlenný senát rozhoduje tzv. verstärkter Senat, neboli „rakouský rozšířený senát“ za situace stejné jako podle české právní úpravy. Rozhoduje tak o věcech mu předložených „běžným“ senátem, pokud se tento chce odchýlit od dosavadní judikatury nebo pokud senátem řešená otázka není v judikatuře zodpovězena jednotně. V odborné literatuře je přitom dovozeno, že z právní úpravy nevyplývá nutně povinnost předložit věc „rakouskému rozšířenému senátu“, pokud existuje pouze jedno rozhodnutí, od kterého se chce „běžný“ senát odchýlit, nýbrž takovýchto musí existovat vícero. Je tak

---

<sup>71</sup> § 17 s. ř. s.

<sup>72</sup> srov. § 11 odst. 2 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686) (dále jen „VwGO“)

<sup>73</sup> REDEKER, Konrad, OERTZEN, Hans-Joachim. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 11. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1994, s. 65. Dále je potřebné zdůraznit, že i když je citovaná komentářová literatura poměrně starší, § 11 zůstal beze změny.

<sup>74</sup> K organizaci správního soudnictví v Německu viz blíže [https://e-justice.europa.eu/19/CS/national\\_specialised\\_courts?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/CS/national_specialised_courts?GERMANY&member=1). A k organizaci Spolkového správního soudu viz blíže <https://www.bverwg.de/das-gericht/organisation>.

dovozeno právě z použití slova judikatura, která naznačuje množné číslo.<sup>75</sup> Podle české právní úpravy tato povinnost však vzniká vždy, tj. i když se chce „běžný“ senát odchýlit od právního názoru vysloveného pouze v jednom rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť zákon říká „se chce odchýlit od právního názoru“, což zas naznačuje číslo jednotné.<sup>76</sup>

Vrátíme-li se k české právní úpravě, tak podle s. ř. s. existují celkově dva rozšířené senáty. První se skládá z předsedy a šesti soudců a rozhoduje o věcech postoupených mu běžným senátem složeným z předsedy a dvou soudců.<sup>77</sup> Druhý se skládá z předsedy a osmi soudců a rozhoduje o věcech postoupených mu běžným senátem složeným z předsedy a šesti soudců, kteří rozhodují ve věcech volebních (o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, o neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb a o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Senátu, o přezkumu rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, rozhodnutí o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině a rozhodnutí o registraci kandidátní listiny ve volbách do Evropského parlamentu, o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Evropského parlamentu, o přezkumu rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny a o přezkumu provedení registrace kandidátní listiny ve volbě prezidenta republiky, o neplatnosti volby prezidenta republiky), ve věcech místního a krajského referenda (v řízení o kasačních stížnostech), ve věcech politických stran a politických hnutí (o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti) a v řízení o kompetenčních žalobách (ve věcech záporných nebo kladných kompetenčních sporů, jejichž stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo orgány územní zájmové nebo profesní samosprávy navzájem anebo ústřední správní úřady navzájem).<sup>78</sup> V současné době oběma rozšířeným senátům předsedá Filip Dienstbier, přičemž další členové jsou Karel Šimka, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Lenka Krupičková. Devítičlenný rozšířený senát pak kromě výše uvedeného předsedy a jednotlivých členů ještě tvoří další dva členové, a to Radovan Havelec a Tomáš Langášek.<sup>79</sup> Složení obou senátů, což do počtu sedmi soudců je tak

---

<sup>75</sup> GROF, Alfred, MACHACEK, Rudolf. *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof: Leitfaden für die Praxis mit Darlegungen auch zu UVS und EMRK-Beschwerden und zum Asylgerichtshof*. 6. Aufl. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 2008, s. 145.

<sup>76</sup> K organizaci správního soudnictví v Rakousku viz blíže [https://e-justice.europa.eu/19/CS/national\\_specialised\\_courts?AUSTRIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/CS/national_specialised_courts?AUSTRIA&member=1). A k organizaci Správního soudního dvora viz blíže <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/organisation/index.html>.

<sup>77</sup> § 16 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. a)

<sup>78</sup> § 16 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 6 odst. 2. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu* [online]. nssoud.cz, 1. ledna 2004. [cit. 6. října 2023]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci\\_rad\\_2014.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci_rad_2014.pdf).

<sup>79</sup> NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Rozvrh práce Nejvyššího správního soudu (na rok 2023), úplné znění k 1. 10. 2023* [online]. nssoud.cz, 1. října 2023 [cit. 30 října 2023]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/rozvrh\\_prace/Uplne\\_zneni\\_rozvrhu\\_od\\_1\\_10\\_2023.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/rozvrh_prace/Uplne_zneni_rozvrhu_od_1_10_2023.pdf).

stejně, přičemž k těmto v případě devítičlenného přistupují další dva soudci. Je tomu tak proto, aby byla zachována soudržnost rozhodovací praxe.<sup>80</sup>

Znění § 17 s. ř. s. na první pohled vypadá jako bezproblémové ustanovení, které lze vyložit jednoznačně. Jinak řečeno aktivace (pravomoc) rozšířeného senátu podle tohoto ustanovení by měla být vždy jasně zjištělná. Z judikatury rozšířeného senátu, potažmo i z judikatury Ústavního soudu, však uvedené nelze tvrdit s jistotou, a proto je v této kapitole vymezeno na konkrétních rozhodnutích, kdy rozšířený senát má pravomoc a kdy nikoliv ve vztahu k § 17 s. ř. s. S tímto souvisí i tzv. rozšíření jeho aktivace v následujícím slova smyslu. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy „dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu“. Při řešení otázky, která se jeví jako protiústavní, musí „běžný“ senát nejprve předložit věc rozšířenému senátu nebo se musí rovnou obrátit k Ústavnímu soudu? Podle Ústavy by se měl takovýto senát obrátit rovnou k Ústavnímu soudu a v praxi se podle tohoto i postupuje. Otázkou však je, zda by si nejprve neměla obecná justice skrze rozšířený senát posoudit tuto věc sama a až pak se obrátit na Ústavní soud. Zda by byl takový postup žádoucí a byl by vůbec možný, je zodpovězeno taktéž v této kapitole.

A dále se otevírá prostor pro úvahu, 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 krajským soudem. Tj. zda by měl být rozšířený senát aktivován i za situace, kdy by k odlišnému názoru od názoru již vysloveného Nejvyšším správním soudem dospěly správní orgány v rámci správního řízení či krajské soudy ve správním řízení soudním.

## 2.1 Pravomoc rozšířeného senátu

Smysl a funkce rozšířeného senátu vychází z jednotnosti a předvídatelnosti judikatury Nejvyššího správního soudu, který by měl ve skutkově a právně obdobných případech docházet ke stejným právním závěrům. Tím, že dojde k aktivaci rozšířeného senátu, nastává situace, kdy mu bude předložena konkrétní otázka<sup>81</sup>, ke které uvede právní názor respektovaný

---

<sup>80</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 110.

<sup>81</sup> K obsahové kvalitě právní otázky viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017-72 (č. 3820/2019 Sb. NSS), podle kterého „*právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu (...). Předpokladem posuzování rozpornosti právních názorů ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu je keromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů také srovnatelnost skutkových okolností případů, resp. skutkového stavu, jak jej senáty vzaly za základ svých rozhodnutí.*; *Rozšířený senát při rozhodování dle § 17 odst. 1 s. ř. s. nemá pravomoc posuzovat, zda skutkový stav jednotlivých rozhodovaných případů byl skutečně rozdílný, nebo ne, případně zda různé senáty pouze nepřecenily důli odlišnosti v soubrnu obdobných případů. Rozšířený senát není další přezkumnou instancí nad ostatními senáty Nejvyššího správního soudu a nepřisluší mu přebhodnocovat skutkové závěry případů těmito senáty posuzovaných.*“ S posuzováním

do budoucna všemi senáty při rozhodování obdobných případů. Proto, aby došlo k tomuto postupu je nezbytné přesvědčení předkládajícího senátu o tom, že v konkrétním případě existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu pro jeho posouzení, příp. situace, kdy předkládající senát se neztotožňuje s právním názorem již vysloveným Nejvyšším správním soudem a na danou problematiku nahlíží odchylně.<sup>82</sup> Je přitom povinností „běžného“ senátu zkoumat, zda judikatura, kterou chce aplikovat je jednotná, či nikoliv, neboť „rozšířený senát v zásadě nezkontroluje úřední povinnosti, zda judikatura Nejvyššího správního soudu je vskutku jednotná a zda případně nemůže být rozpor zakládající pravomoc rozšířeného senátu dovozen z jiných než postupujícím senátem uvedených rozhodnutí NSS pojednávajících o postoupených otázkách, popř. zda rozhodnutí, jichž se postupující senát dovolává, si neprotiřečí v jiných částech či otázkách, než jsou ty předestřené v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Je totiž především odpovědností senátu, který dle § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu, aby náležitě vysvětlil důvody pro tento postup, zejména tedy potřebu překonat či popřít názor vyslovený v jiném rozhodnutí NSS“.<sup>83</sup> „Běžný“ senát pak bude povinen náležitě vysvětlit důvody pro předložení věci rozšířenému senátu a bude-li se chtít odchýlit od samotného rozhodnutí rozšířeného senátu, jeho odůvodnění bude muset být v o to větší kvalitě než by se odchyloval od dříve vysloveného právního názoru „běžným“ senátem.<sup>84</sup> Odchylování se od právních názorů je běžným jevem, neboť judikatura správních soudů je neustále se vyvíjející, přičemž uvedené platí i pro rozhodovací činnost rozšířeného senátu. Může nastat situace, kdy právní závěry rozšířeného senátu se ukážou ne zcela správné, a proto by bylo nepřijatelné bezvýhradně tyto právní závěry bez dalšího přejímat i na úkor principu právní jistoty (k tomu viz blíže kapitola 3.).

K aktivaci, resp. vyslovení právního názoru rozšířeného senátu o určité právní otázce, by nemělo dále dojít za následující situace. O určité právní otázce rozhodl „běžný“ senát, který ale věc nepředložil rozšířenému senátu, ačkoliv zde existovala odchylná judikatura.

---

skutkového stavu věci souvisí i problematika nedostatečného zkoumání podobností či odlišností jednotlivých případů, co do skutkového stavu věci a případného vyhýbaní se předkládání věci rozšířenému senátu. Nebude-li dostatečně skutkový stav věci „běžným“ senátem posouzen a odůvodněno, v čem se posuzovaná věc skutkově liší od dřívějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, mohlo by dojít k porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. „Pro naplnění požadavků spravedlivého procesu musí být srovnávané případy řádně skutkově odlišeny a toto odlišení náležitě odůvodněno. Neodůvodněným skutkovým odlišením obdobných věcí především nelze obcházet případnou povinnost předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v případě odklonu od existující judikatury“ [nález Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)].

<sup>82</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 Ads 19/2005-123 (č. 1774/2009 Sb. NSS), srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 3 Ao 1/2007-91. Pravomoc rozšířeného senátu z důvodu existence rozporné judikatury byla dovozena například v usneseních rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019-65 (č. 4062/2020 Sb. NSS), ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 Afs 135/2018-71 (č. 3909/2019 Sb. NSS), ze dne 3. 2. 2021, č. j. Nao 173/2020-119 (č. 4235/2021 Sb. NSS), ze dne 10. 11. 2020, č. j. 6 Ads 209/2019-62 (č. 4115/2021 Sb. NSS), ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81 (č. 4368/2022 Sb. NSS) či rozsudcích rozšířeného senátu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76 (č. 4139/2021 Sb. NSS), ze dne 19. 9. 2019, č. j. 2 As 122/2017-73 (č. 3936/2019 Sb. NSS), ze dne 16. 11. 2022, č. j. 4 Afs 152/2020-41 (č. 4421/2023 Sb. NSS), ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85 (č. 4329/2022 Sb. NSS).

<sup>83</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019-35 (č. 4189/2021 Sb. NSS).

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77 (č. 1792/2009 Sb. NSS).

Následně byla podána ústavní stížnost, přičemž v meziobdobí rozšířenému senátu tato určitá právní otázka byla v jiné věci pod jinou sp. zn. předložena. Tudíž určitá právní otázka ve stejný časový okamžik byla předložena na posouzení rozšířeným senátem, tak i Ústavním soudem. Ústavní soud však dovodil, že ve věci, proti které byla podána kasační stížnost, mělo dojít k postupu podle § 17 s. ř. s., a proto rozhodnutí „běžného“ senátu zrušil.<sup>85</sup> „Běžný“ senát, kterému bylo rozhodnutí zrušeno Ústavním soudem, se tak obrátil na rozšířený senát, čímž došlo k tomu, že před rozšířeným senátem byla položena na posouzení stejná právní otázka pod jinými spisovými značkami. Rozšířený senát následně rozhodl o právní otázce ve věci, ve které Ústavní soud zavázal „běžný“ senát věc předložit rozšířenému senátu. A proto ve věci, která mu by postoupena dříve, svou pravomoc nedovodil, jelikož o právní otázce již bylo rozhodnuto. Tudíž došlo k sjednocení odlišných právních názorů o právní otázce rozšířeným senátem ve věci, kde Ústavní soud zrušil rozhodnutí „běžného“ senátu, neboť nepostupoval podle § 17 s. ř. s. Lze tak uzavřít, že ve věci pod spisovou značkou, ve které rozšířený senát nerozhodl, ale právní otázka jím v jiné věci již byla vyřešena, nelze dovozovat jeho pravomoc. V opačném případě, kdyby i přes uvedené ve věci rozhodl „*byl by takový postup zcela formální, neboť by nemohl vést k jinému posouzení předmětné právní otázky. Funkce rozšířeného senátu by se tak omezila pouze na opakování právních názorů již dříve vyslovených, čímž by došlo k eliminaci jeho základní funkce sjednocovatele judikatury*“.<sup>86</sup>

Rozšířený senát není aktivován ani za situace, kdyby o sporné otázce, která byla původně předložena rozšířenému senátu, rozhodl Ústavní soud. O zcela formální postup by se jednalo i v případě, kdy by měl rozšířený senát rozhodovat o právní otázce, kterou by jakožto předběžnou otázku zodpověděl Soudní dvůr Evropské unie [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139 (č. 4156/2021 Sb. NSS)].

Uvedené by však mělo být dovozeno i u Evropského soudu pro lidská práva. Narážím na konkrétní níže popsanou věc týkající se posuzování povahy daňového penále. Nejdříve se k povaze daňového penále vyjádřil Evropský soud pro lidská práva ve svém rozhodnutí ze dne 27. 11. 2014, č. 7356/10 ve věci Lucky dev proti Švédsku. Jednalo se o případ, kdy byla stěžovatelka uznána vinnou z trestného činu ve věci nesprávně vedeného účetnictví. Zároveň ji však švédský soud zprostil obvinění z trestného činu krácení daně. Co se týče daňového penále, které jí bylo vyměřeno, tak to zrušeno nebylo. Evropský soud pro lidská práva dovodil, že uložení daňového penále vyměřeného na základě daňového řízení, představuje trestní obvinění. Současně konstatoval, že daňové řízení mělo být zastaveno a daňové penále mělo být zrušeno poté, co došlo k ukončení souběžně vedeného trestního řízení ve věci krácení daně.

---

<sup>85</sup> Obdob. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 (č. 2162/2011 Sb. NSS), ve kterém Ústavní soud zavázal „běžný“ senát k postoupení věci rozšířenému senátu.

<sup>86</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 Ads 19/2005-123 (č. 1774/2009 Sb. NSS).

Závěrem dodal, že udělením penále (po tom co bylo ukončeno trestní stíhání) došlo k potrestání stěžovatelky za čin, pro který byla zproštěna. A proto se jedná o sankční povahu daňového penále. Tuto stejnou problematiku posléze řešil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení<sup>87</sup>, ve kterém dovedl, že „penále podle § 37b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010, a podle § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, má povahu trestu; je na ně třeba aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a články 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)“: Posuzovaná věc však napadla k Nejvyššímu správnímu soudu dne 20. 10. 2014, přičemž k postoupení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu došlo až dne 19. 2. 2015<sup>88</sup>, tedy po tom, co Evropský soud pro lidská práva již rozhodl o povaze daňového penále. Proto by podle mého názoru neměl v tomto případě „běžný“ senát postoupit věc rozšířenému senátu, neboť o právní otázce rozhodl Evropský soud pro lidská práva jakožto vyšší instance.<sup>89</sup>

Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, „přičemž samotným Ústavním soudem je takovým rozhodnutím přisuzován precedenční charakter. Lze-li tedy při posouzení otázky předložené rozšířenému senátu vycházet z právních závěrů uvedených v nálezů Ústavního soudu, není nadále rozšířený senát příslušný k tomu, aby v takové otázce zaujal vlastní právní názor. Jakkoliv tedy v době předložení věci rozšířenému senátu byly dány podmínky řízení podle § 17 s. ř. s., vyhlášením citovaného nálezů Ústavního soudu podmínky řízení pominuly“.<sup>90</sup> Tudíž rozšířenému senátu by nezbylo nic jiného, než vrátit věc „běžnému“ senátu k projednání a rozhodnutí. Stejně bude rozšířený senát postupovat, pokud bude Ústavním soudem konstatováno, že rozšířený senát nerespektoval vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu, a tudíž jednal v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy. A proto rozšířený senát věc vrátí „běžnému“ senátu, který zohlední ve svém rozhodování takovéto rozhodnutí Ústavního soudu.<sup>91</sup> Taktéž vrátí věc „běžnému“ senátu, zruší-li Ústavní soud svým nálezem příslušné ustanovení, o jehož výkladě existuje judikurní rozkol a rozšířený senát měl tento rozkol posoudit.<sup>92</sup> Ústavní soud taktéž může dovést, že předtím než Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, měl se nejdříve obrátit na rozšířený senát, neboť zde

---

<sup>87</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57.

<sup>88</sup> Viz stránky [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>89</sup> Tato problematika vychází z PEVALOVÁ, Patricie. Daňové penále jako sankce trestněprávní povahy. In: SKULOVÁ, Soňa, SVOBODA, Tomáš, JANOVEC, Michal (eds.). *COFOLA 2019 Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 115-126.

<sup>90</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-107 (č. 1948/2009 Sb. NSS) či ze dne 22. 1. 2019, č. j. 7 As 155/2015-223 (č. 3861/2019 Sb. NSS).

<sup>91</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 6 A 76/2001-137.

<sup>92</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 4 Ads 93/2009-315.

existuje historicky odchylná judikatura, resp. se „běžný“ senát odchytil od dříve vysloveného právního názoru, aniž by věc rozšířenému senátu předložil.<sup>93</sup>

K precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu se vyjádřil ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV.ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465) Ústavní soud. Nejdříve s odkazem na své další nálezy uvedl, že v případě rozhodování o téže věci „jsou požadavky plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy přísnější než v situaci precedentu plynoucího z rozhodování v jiných, byť podobných případech. V takové věci, následkem principu věci rozhodnuté, se neaplikuje právní věta z nálezu III. ÚS 252/04, týkající se možnosti nereflektovat výklady Ústavního soudu, pokud obecný soud přednese „konkurující úvahy“, kteroužto možnost mají obecné soudy jenom při svém prvním rozhodování ve věci, nikoliv až po nálezu Ústavního soudu rušícím jejich původní rozsudek. (...) při znovurozhodování po nálezu Ústavního soudu se aplikuje jiné pravidlo, a sice: „Při rozhodování následněm byl tedy Nejvyšší správní soud vystaven požadavku ještě přísnějšímu; totiž tuto vázanost promítnout (a respektovat) nikoli coby, všeobecnou, nýbrž jakožto, konkrétní, založenou přímo ve věci posuzované, resp. jako závaznosti, která – konkrétní a Ústavním soudem posouzené (rozhodnuté) věci (materie) – se týká“. (...) nálezu Ústavního soudu představuje definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci, a proto musí být dotyčným obecným soudem věrně proveden a ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu jím musí být respektován bez ohledu na eventuální pochybnosti obecného soudu, zda je správný či fundovaný“.

Obecné soudy buď judikaturu Ústavního soudu reflektují, či nikoliv, přičemž nerefektování může spočívat v absolutním neužití, vědomě či nevědomě, nálezu Ústavního soudu při svém rozhodování, v zmínění nálezu Ústavního soudu, avšak v jeho neaplikování na souzený případ, příp. v odmítnutí aplikace nálezu Ústavního soudu obecným soudem v přípustných případech. „Pokud obecný soud chce takto postupovat, musí být splněny některé základní požadavky. (...) se obecný soud smí odchytil od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotyčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení)<sup>94</sup>, anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotyčný ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto obecný soud postupuje, pak fakt,

---

<sup>93</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309), ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 2747/08 (N 94/53 SbNU 207), ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07 (N 104/45 SbNU 429), ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107), ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1882/07 (N 112/49 SbNU 613), ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473).

<sup>94</sup> Jinak řečeno, k odchýlení se od rozhodnutí Ústavního soudu může dojít za situace, kdy by byly vymezeny a konkretizovány odlišnosti, na základě kterých by nedošlo k aplikaci daného rozhodnutí, neboť toto na daný případ skutkově nedopadá (obdob. RIGONI, Adam. Common-law judicial reasoning and analogy. *Legal Theory* [online]. 2014, 20 (2), [viewed 9. December 2023]. Available from: <https://www.cambridge.org/core/journals/legal-theory/listing?q=adam+rigoni&searchWithinIds=18A6812B8458E126051E21F835520816&fts=yes>).



že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k zůvěru, že by obecný soud jednal chybně, a že tudíž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy. (...) K tomu je však nutno dodat, že konkurující úvahy mohou být takto nabízeny jenom jednou. Jakmile Ústavní soud po zralé úvaze odmítne konkrétní argument, který obecný soud nabízel jako konkurující úvahu, nemohou jej obecné soudy už znovu přednést (...).<sup>95</sup> Vztáhneme-li uvedené k předkládání věci rozšířenému senátu, tak v případě, kdy by se chtěl „běžný“ senát odchýlit od názoru dříve vysloveného Nejvyšším správním soudem, kdy tento dříve vyslovený názor je v souladu s názorem Ústavního soudu vysloveným v jeho nálezu, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a musí uvést své konkurující úvahy s tím, že je samozřejmě povinen předložit věc rozšířenému senátu.<sup>96</sup>

Na reflektování, či nereflektování judikatury o též právní otázce můžeme nahlížet i ve vztahu k rozšířenému senátu, kdy platí následující. Pokud již rozšířený senát vyjádřil právní názor na základě § 17 s. ř. s., může být jeho pravomoc opětovně ve vztahu k tomuto právnímu názoru zaktivována pouze za situace, kdy 1) určitá právní otázka zůstala nerozhodnutá, 2) závěry rozšířeného senátu připouštějí vícero možných výkladů, popř. je zde pochybnost, zda jeho závěry ob stojí vzhledem na změnu právní úpravy, 3) existuje rozpor přímo v judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se v pozdějším rozhodnutí rozšířený senát s tímto vypořádal „(např. by vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nabržen právním názorem novým)“.<sup>97</sup> Dále „vyslovení právního názoru v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru“.<sup>98</sup>

„Běžný“ senát by měl věc předložit rozšířenému senátu za podmínky, že chce učinit judikaturní odklon ze svého vnitřního přesvědčení, a nikoliv proto, že existuje nález Ústavního soudu, který řeší posuzovanou věc odchylně, přičemž „běžný“ senát se cítí být vázán nálezem Ústavního soudu. „Obnisko odlišnosti právních názorů se totiž nenachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, což by vyvolalo nutnost sjednocení judikatury právě aktivací rozšířeného senátu, nybrž je dáno judikaturou Ústavního soudu. Spočívá tedy ve vnějším a na vůli Nejvyššího správního soudu nezávislém faktoru, ve svých faktických důsledcích srovnatelném se změnou právní úpravy nebo s rozhodovací činností mezinárodních soudů.“<sup>99</sup> A proto rozšířený senát nemá pravomoc v takovémto případě rozhodovat.

Pravomoc rozšířeného senátu nebude dána ani za situace, kdy o věci již rozhodl sám rozšířený senát v dřívější věci mu předložené, avšak na tento dřívější judikaturní rozpor

---

<sup>95</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465).

<sup>96</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009–98 (č. 2230/2011 Sb. NSS).

<sup>97</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48 (č. 3539/2017 Sb. NSS).

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS).

v pozdější věci odkázal předkládající senát.<sup>100</sup> Může se tak stát v důsledku nevědomosti o tom, že judikurní rozpor byl již rozšířeným senátem odstraněn. Uvedené platí i pro exces, kdy v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu byly opomenuty nálezy Ústavního soudu, ve kterých byla vyřešena právní otázka, kterou by chtěl předkládající senát předložit na posouzení rozšířenému senátu. Pravomoc by byla rozšířenému senátu dána pouze tehdy, pokud by se předkládající senát chtěl odchýlit od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které jsou v souladu s názorem Ústavního soudu s tím, že v usnesení o postoupení věci by předkládající senát musel uvést argumenty vyvracející názor Ústavního soudu zaujatý v jeho rozhodnutí.<sup>101</sup>

Dále z hlediska podmínek řízení ve věci platí, že pokud rozšířenému senátu byla předložena věc, ve které měl být návrh „běžným“ senátem odmítnut, či mělo dojít k zastavení řízení, aniž by zastavení řízení či odmítnutí návrhu tvořilo onu spornou otázku, rozšířený senát sám rozhodne o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu, a to i za situace, pokud důvody pro procesní ukončení vyvstanou až poté, co byla věc rozšířenému senátu postoupena.<sup>102</sup> Z uvedeného vyplývá, že rozšířený senát je oprávněn posuzovat spornou otázku pouze, pokud nejsou dány důvody pro zastavení řízení či odmítnutí návrhu za podmínky, že sporná otázka se netýká samotného posouzení, zda se má návrh odmítnout či řízení zastavit. Zkoumání uvedených důvodů probíhá z moci úřední jak na začátku, tj. kdy je věc rozšířenému senátu postoupena, tak i během řízení vyjdou-li najevo, a to i když již spornou otázku rozšířený senát začal řešit.<sup>103</sup>

Z logiky věci pak proto, aby rozšířený senát měl pravomoc ve věci rozhodnout, musí existovat tzv. judikurní rozkol, tj. judikatura s odlišným právním názorem od právního názoru, který má předkládající senát. *„Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Tak tomu bylo i zde. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů. Proto také při projednávání předložených věcí zkoumá, zda právní posouzení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu.“*<sup>104</sup> Ačkoliv by se mohlo zdát, že „běžné senáty“ tuto odlišnost vždy správně posoudí, není tomu tak. Svědčí o tom i poměrně větší množství rozhodnutí rozšířeného senátu, ve kterých byla věc

---

<sup>100</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-131, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 3 Afs 5/2004-63 (č. 1471/2008 Sb. NSS).

<sup>101</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76 (č. 3540/2017 Sb. NSS).

<sup>102</sup> § 71 odst. 4. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*

<sup>103</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Azs 52/2007-98.

<sup>104</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006-86 (č. 1762/2009 Sb. NSS), srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 154/2013-35.

vrácena k projednání „běžnému“ senátu, neboť zde judikaturní rozkol neexistoval. Jinak řečeno „běžnými senáty“ byl dovozen tzv. domnělý judikaturní rozpor.<sup>105</sup>

Co se rozumí judikaturním střetem (rozkolem, rozporem nebo odklonem) řešil rozšířený senát ve svých rozhodnutích. V usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (č. 1742/2009 Sb. NSS) uvedl, že „*právní názory vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kromě své závaznosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. v konkrétních případech mají i obecnější dosah, pro krajské soudy jsou vzhledem k jejich sjednocovací funkci též vodítkem při rozhodování dalších obdobných případů a pro účastníky představují důležitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace*“. A proto pro dovození, zda rozšířený senát má pravomoc není rozhodující, o jakou formu rozhodnutí se jedná (rozsudek či usnesení), nebo zda bylo vyhověno kasační stížnosti, či nikoliv, příp. zda právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl nosným důvodem jeho rozhodnutí nebo se jednalo o právní názor vyslovený pouze nad rámec nosných důvodů či v jiných souvislostech. Může nastat situace, kdy v rovině obiter dictum má být vysloven právní názor odchylný od právního názoru vyjádřeného meritorně v jiné věci. V takovémto případě, zde není povinnost předložit věc rozšířenému senátu, neboť i kdyby ten dal za pravdu právnímu názoru vyjádřenému meritorně v jiné věci, právní názor rozšířeného senátu by se nedotýkal nosné části rozhodnutí, a proto by na takovéto rozhodnutí jeho názor neměl vliv. Jednalo by se pouze o akademický význam pro takovéto rozhodnutí. Od takto popsaného je však nutno odlišit případ, kdy předmětem meritorního přezkumu je otázka, o které Nejvyšší správní soud ve své dřívější věci vyslovil odlišný právní názor v rovině obiter dictum, od kterého se chce senát odchýlit. Tudíž nosné důvody rozhodnutí by stály na právním názoru odlišném od právního názoru vyjádřeného obiter dictum v jiném rozhodnutí. V této věci by již věc měla být předložena rozšířenému senátu.<sup>106</sup>

Další případ, kdy pravomoc rozšířeného senátu není dána, je v případě tvorby akademických rozhodnutí, o kterém ví, že nebude, resp. nemůže být předkládajícím senátem v jeho věci jakkoliv využita. Rozšířený senát se tak nevyjadřuje k jiným skutkově či právně odlišným případům.<sup>107</sup>

O judikaturní rozkol se už vůbec nejedná, pokud „běžný“ senát při rozhodování o věci opomene judikaturu rozšířeného senátu na věc dopadající. Zjistí-li takový exces senát v jiné věci,

---

<sup>105</sup> Viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2004, č. j. Nad 98/2003-36, ze dne 24. 4. 2007, č. j. 3 Ads 2/2003-207, ze dne 11. 12. 2007, č. j. 1 Afs 141/2006-95, ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009-61, ze dne 26. 7. 2011, č. j. 7 As 2/2010-113, ze dne 25. 6. 2013, č. j. 7 As 95/2011-100, ze dne 19. 1. 2016, č. j. 4 Afs 87/2015-29, ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Afs 235/2014-50, ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, ze dne 8. 2. 2023, č. j. 2 As 133/2019-146 (č. 4455/2023 Sb. NSS) a ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48.

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 1 Afs 12/2008-103, srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (č. 1742/2009 Sb. NSS).

<sup>107</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017-72, ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37 a ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016-66.

nemá povinnost předložit tuto věc rozšířenému senátu. „*Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu*“.<sup>108</sup> Jako exces lze vyhodnotit i situaci, kdy „*ze zcela ojedinelého rozhodnutí účastníci řízení dovozují názor odlišný od právního názoru opakovaně zcela explicitně vyjadřovaného v celé řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který byl podrobně vyargumentován a je rovněž v podobě právní věty zařazen do evidence judikatury jak ve vnitřním systému soudu, tak i ve veřejných databázích judikatury. Aby takovéto ojedinelé rozhodnutí mohlo způsobit rozpor právních názorů vyslovených v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, který by byl relevantní z hlediska aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s. a založit pravomoc rozšířeného senátu, muselo by se jednat o názor vyslovený způsobem, který má určitou kvalitu. Přinejmenším by se muselo jednat o jasně formulovaný a alespoň minimalisticky zdůvodněný závěr týkající se konkrétní právní úpravy, popř. by muselo jít o otázku, se kterou se soud při rozhodování věci nezbytně musel vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí. Každá marginální poznámka či komentář uvedený v soudním rozhodnutí nemusí nutně vést k aktivaci rozšířeného senátu*“.<sup>109</sup>

V praxi nastala situace, kdy „běžný“ senát chtěl překonat vlastní názor v téže věci vyslovené v jeho dřívějším rozhodnutí. Platí však, že „*Nejvyšší správní soud je v konkrétní věci („kasačně“) vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní exces. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu. Senát Nejvyššího správního soudu však nemůže usilovat o překonání vázanosti svým vlastním předchozím názorem v téže věci tím, že věc předloží rozšířenému senátu*“.<sup>110</sup> Tudíž k překonání vlastního názoru za takto popsané situace by mohlo dojít pouze v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo podstatné změny judikatury, a to Ústavním soudem (např. kdyby konstatoval, aby bylo od právního názoru upuštěno), Evropským soudem pro lidská práva, Soudním dvorem Evropské unie, či na úrovni samotného Nejvyššího správního soudu (rozšířeným senátem podle § 17 s. ř. s., plénem nebo kolegiem podle § 19 s. ř. s.).<sup>111 112</sup>

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95.

<sup>109</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019-35 (č. 4189/2021 Sb. NSS).

<sup>110</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50 (č. 4015/2020 Sb. NSS).

<sup>111</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50 (č. 4015/2020 Sb. NSS) a ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56 (č. 1723/2008 Sb. NSS).

<sup>112</sup> „*Tato pravidla je třeba uplatnit i tehdy, přistoupí-li Nejvyšší správní soud pouze ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, a teprve následně dojde i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Právní názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil, je totiž v konkrétní věci závazný jak pro krajský soud (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tak pro Nejvyšší správní soud samotný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS.), a ke pozdějšímu zrušení rozhodnutí správního orgánu tudíž při dodržení těchto pravidel může dojít pouze v souladu s předchozím názorem Nejvyššího správního soudu. Na právní názory správních soudů je ve všech těchto případech třeba nahlížet jako na jediný komplex (srov. obdobně již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 8*

Z hlediska výkladu právních předpisů nepůjde o odchýlení se od právního názoru již vysloveného, pokud dvě rozhodnutí vykládají stejné ustanovení téhož právního předpisu, ale v různém znění, přičemž novela k tomuto ustanovení odůvodňuje odklon od dosavadní judikatury.<sup>113 114</sup> Uvedené závěry lze vztáhnout i na situaci, kdy „*ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury (tj. judikatury z doby před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice) Nejvyššího správního soudu, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen předkládat věc rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.*“<sup>115</sup> Nutno je však splnit další podmínku, a to aby i výklad příslušných ustanovení směrnice Evropského společenství byl zjevný a jasný bez jakéhokoliv prostoru pro pochybnosti, příp. zde existuje již ustálená judikatura Evropského soudního dvora. Bez splnění alespoň jedné z těchto podmínek uvedených, pak nastává povinnost věc předložit rozšířenému senátu.<sup>116</sup> Kdy tato povinnost nevzniká je rozhodování o návrhu na změnu právního názoru, kterým by došlo ke snížení standardu ochrany lidských práv dosaženého rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, pokud v této praxi Nejvyššího správního soudu byly právní názory shledány Evropským soudem pro lidská práva jako nezbytná podmínka pro dodržení požadavků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.<sup>117</sup>

Jelikož právní úprava je dynamická, neustále se novelizuje, nebo dochází k nahrazení starších právních předpisů novými, může se stát, že k uvedenému dojde v průběhu správního řízení či řízení před krajským soudem. V tomto případě, jedná-li se o právní úpravu relevantní, musí předkládající senát ještě před tím, než věc postoupí rozšířenému senátu, posoudit, zda právní názor, od něhož se chce odchýlit, je právní úpravou dotčen, či nikoliv. Bez takového posouzení totiž nebude zřejmé, zda předkládající senát pro své rozhodnutí potřebuje vyřešit danou otázku,

---

*Afs 15/2007-75, bod 75). Jestliže v téže věci již Nejvyšší správní soud rozhodoval vícekrát, je nezbytné přijmout takový výklad druhého či každého dalšího rozhodnutí, který v něm vyslovený právní názor co nejvíce přiblíží závaznému právnímu názoru vyslovenému v prvním rozhodnutí, a tím rozpory mezi nimi minimalizuje. Pokud by nebylo možno rozdíly v právních názorech takto odstranit, je třeba následovat závazný právní názor vyslovený v prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jebo závaznost totiž, jak bylo vyloženo, i nadále trvá, a pokračování v jejím nerespektování by pouze prohlubovalo pochybení, ke kterému došlo. Opačný přístup, který by preferoval odchýlný právní názor vyjádřený v druhém rozhodnutí, by erodoval kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Její dodržování ze strany Nejvyššího správního soudu by se totiž v konečném důsledku zakládalo na dobrovolnosti, neboť s porušením by nebyl spojen žádný negativní procesní důsledek, ale naopak prosazení nového právního názoru.“ [Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 (č. 4321/2022 Sb. NSS)].*

<sup>113</sup> RIGEL, Filip. In: POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 128 k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 2 Azs 17/2008-61 (č. 1689/2008 Sb. NSS).

<sup>114</sup> Tyto závěry platí i pro existenci nové právní úpravy (zákon) nahrazující starou právní úpravu (zákon), kdy obě tyto právní úpravy si sice mohou být podobné, avšak v klíčovém ustanovení, o jehož výkladu mylně vyvstal judikatorní rozpor, se liší (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 5 As 34/2010-70).

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48 (č. 1724/2008 Sb. NSS).

<sup>116</sup> Tamtéž.

<sup>117</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40 (č. 3667/2018 Sb. NSS).

příčemž rozšířený senát nemůže suplovat předkládající senát v takovém posouzení, existuje-li vícero možnosti řešení.<sup>118 119</sup>

Proto, aby rozšířený senát dovedl svou pravomoc, musí věc, která mu je postoupena, mít stejný, popř. alespoň srovnatelný právní rámec jako věc, v níž bylo vydáno rozhodnutí, od kterého se chce předkládající senát odchýlit. „Pokud tomu tak není, nemůže z povahy věci vzniknout rozpor či nejednota v judikatuře, již má právě § 17 s. ř. s. zamezit. Je totiž logické, že určitá interpretace konkrétního ustanovení právního řádu nemůže předjímat závěr obledně interpretace jiného obsahově podstatně odlišného ustanovení. Rozšířený senát sice v minulosti v některých případech shledal svou pravomoc založenou na vůli tříčlenného senátu odchýlit se od závěru vysloveného na základě jiné (předchozí) právní úpravy týchž vztahů; zdůraznil přitom však podstatnou sbodu staré a nové právní úpravy.“<sup>420 121</sup>

Výjimku v případě tzv. judikaturních odklonů tvoří judikatura kárných senátů. Právní názory kárných senátů v případě, že by se jednalo o odchýlné názory, nemají být kým sjednoceny, jelikož neexistuje rozšířený senát či jiné těleso sjednocující jejich judikaturu. Podle Kühna „s obledem na povahu kárného řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jde o situaci velmi nešťastnou, ústavně pak dle mne nepřijatelnou. Kauzy s diametrálně odlišnými právními náhledy na naplnění kárného deliktu se přitom již opakovaně vyskytly“.<sup>122</sup> K uvedenému se již vyjádřil rozšířený senát, kterému byla předložena otázka k posouzení kárným senátem. V usnesení ze dne 29. 5. 2019 pod č. j. 16 Kss 5/2017-173 (č. 3897/2019 Sb. NSS) dovedil, že „v řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů není dána pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.“. Rozšířený senát uvedené dovedil zejména z § 1 s. ř. s.<sup>123</sup>, který stanovuje rozsah působnosti s. ř. s., přičemž na kárné senáty se aplikuje zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném

<sup>118</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 Afs 47/2018-52 (č. 4052/2020 Sb. NSS).

<sup>119</sup> S dynamikou judikatury souvisí i pozbytí normativních účinků, kdy rozšířený senát „není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky. Na tyto okolnosti je třeba v následném rozhodnutí dovozujícím pozbytí normativních účinků některého z předchozích rozhodnutí jasně ukázat. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností věc do rozšířeného senátu předložit“ [usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31 (č. 3896/2019 Sb. NSS)]. Na uvedený právní názor rozšířeného senátu je nutno nahlížet skrze výjimečnost okolností, neboť „fakticky byl již překonán právní názor, který nepředstavoval stěžejní otázku řešení kauzy, nebyl podložen žádnými argumenty a samotný senát, jenž byl původcem právního názoru, od tohoto názoru následně ustoupil. Za takové situace skutečně nemohlo být pochyb o tom, že judikatura soudu je již v současnosti sjednocena, ačkoliv izolovaně posuzována by žádná z uvedených skutečností nebyla dostatečným důvodem pro nepředložení věci rozšířenému senátu“ [usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31 (č. 3896/2019 Sb. NSS)].

<sup>120</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 6 As 285/2021-48.

<sup>121</sup> Taktéž „běžný“ senát nebude postupovat podle § 17 s. ř. s., pokud „jiný senát použil za účinnosti nové právní úpravy závěry vycházející ze starší judikatury, byla-li tato judikatura v mezidobí překonána rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78).

<sup>122</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 110.

<sup>123</sup> „Tento zákon upravuje a) pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců, b) postup soudů, účastníků řízení (dále jen "účastník") a dalších osob ve správním soudnictví.“

řízení“). Zákon o kárném řízení taktéž odkazuje na jiné právní předpisy (i na s. ř. s.) s tím, že pokud by bylo možné aplikovat § 17 s. ř. s. i v kárných věcech, musel by zákon o kárném řízení výslovně na něj odkazovat, jak je to u § 10 zákona o kárném řízení, který výslovně odkazuje na právní úpravu týkající se vyloučení člena senátu z projednávání a rozhodování ve věci podle s. ř. s. Dále uvedl, že pravomoc rozšířeného senátu ani nevyplývá z povahy kárného řízení, které nelze přirovnávat k problematice správního soudnictví v oblasti služebních poměrů. Soudnictví před správními soudy je vystavěno na posteriorním přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a nikoliv na rozhodování o kárných deliktech. Jelikož o těchto je rozhodováno pouze před jediným soudem s celostátní působností, je nižší pravděpodobnost, že k judikaturnímu rozkolu dojde.<sup>124</sup> Skutečnost, že pravomoc rozšířeného senátu v kárných věcech není dána, neznamená, že by nemělo dojít k takové změně právní úpravy, která by zřídila „nadřazený“ senát kárným senátům, který by jejich judikaturu sjednocoval. Není-li takové těleso zřízeno, a vyvstanou-li odchylné názory kárných senátů, osoby o jejichž právech a povinnostech je pojednáváno, nemají mít na základě čeho právní jistotu na tomto úseku. Taktéž nelze dovozovat z nižší pravděpodobnosti vzniku judikaturního odklonu nepotřebnost rozšířeného senátu na tomto úseku.

Ve výše uvedeném byla popsána judikatura, na základě které byla dovozena pravomoc rozšířeného senátu, popř. bylo dovozeno, kdy pravomoc rozšířeného senátu není dána. Výslovně, ačkoliv by se tak mohlo zdát, nebylo řešeno následující. Při řešení otázky, která se jeví jako protiústavní, musí „běžný“ senát nejprve předložit věc rozšířenému senátu nebo se musí rovnou obrátit k Ústavnímu soudu? Rigel<sup>125</sup> odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (N 86/65 SbNU 161), ze kterého dovedl, že *„povinnost postoupit věc rozšířenému senátu nebude dána ani tehdy, pokud by se tříčlenný senát hodlal obrátit na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona nebo jeho části pro rozpor s ústavním pořádkem, ačkoliv by předtím byl předmětný zákon senáty Nejvyššího správního soudu běžně aplikován, a tím by těmito senáty byl implicitně shledán jako vyhovující ústavnímu pořádku. Nejde totiž o střet dvou konečných právních posouzení věci, a proto není třeba nejprve aktivovat rozšířený senát, aby teprve ten rozhodl o tom, zda má být návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu vůbec podán“*. Uvedený názor však z citovaného nálezu nelze dovést, když se problematiky postoupení věci rozšířenému senátu ani netýkal. Je však pravdou, že v odlišném stanovisku k tomuto nálezu Výborný uvedl, že *„mnoha rozsudky (...) různých svých senátů Nejvyšší správní soud od svého vzniku bezvýjimečně judikoval, že nemá o ústavnosti zákonné vyluky soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza žádnou pochybnost. Teprve nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu dospěl k úsudku*

<sup>124</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 16 Kss 5/2017-173 (č. 3897/2019 Sb. NSS).

<sup>125</sup> RIGEL, Filip. In: POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní...*, s. 128.

*opačnému. Pak jistě - nechtěl-li rozhodovat contra legem - nezbylo mu než obrátit se na Ústavní soud s návrhem, že jehož podání byl oprávněn dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Neměl však při svém jiném právním názoru nejprve věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.? Neměl být soudem oprávněným k podání návrhu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy právě až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu?*<sup>126</sup> Na uvedené lze nazírat z vícero pohledů, přičemž ty nejhlavnější důvody jsou podle mého názoru důvody svědčící pro nerozšíření aktivace rozšířeného senátu. Jednak § 17 s. ř. s. nemůžeme vykládat doslovně za situace, kdy zde hrozí rozpor zákona s ústavním pořádkem. Posouzení uvedeného rozporu má v kompetenci pouze Ústavní soud, přičemž Ústava ve svém čl. 95 odst. 2 jasně říká, že pokud soud dospěje k závěru, že zákon dopadající na souzenou věc, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc k posouzení Ústavnímu soudu. Dále pak § 17 s. ř. s. je nutno vykládat i právě s ohledem na to, že se jedná o ustanovení zakotvené v právním předpise s nižší právní silou než je Ústava. A proto hierarchii pramenů práva se všemi důsledky z toho vyplývajících je nutno respektovat. Tudíž dospěje-li „běžný“ senát k takovému rozporu, obrací se rovnou na Ústavní soud, aniž by věc předkládal rozšířenému senátu.<sup>127</sup> Samozřejmě není vyloučeno, že k rozporu zákona s ústavním pořádkem, dospěje až rozšířený senát. V takovémto případě je to právě on, kdo je povinen se na Ústavní soud obrátit. Druhým důvodem je dodržování zásady rychlosti řízení, neboť obracet se na Ústavní soud skrze rozšířený senát je zcela nadbytečné, když jak již bylo uvedeno, konečné slovo v posouzení rozporu zákona s ústavním pořádkem má pouze Ústavní soud, a dále by tak došlo k prodloužení řízení i o několik měsíců, ne-li více (k tomu viz kapitola 4.), což je nežádoucím jevem.

## 2.2 Zpřístupnění rozšířeného senátu jiným subjektům?

Jak již bylo výše popsáno ve vztahu k § 17 s. ř. s., rozšířený senát je aktivován pouze za situace, když se „běžný“ senát chce odchýlit od dosavadní judikatury, popř. dospěje k závěru, že existuje o jeho věci judikatura rozporná. Judikaturní rozpor se tak nachází uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, a tedy není zákonem připuštěno, aby se na rozšířený senát obracel nikdo z venčí. Mělo by však dojít k právní úpravě, aby se z rozšířeného senátu stal senát rozhodující judikaturní rozpory, které by předkládaly další subjekty? Dovoluji si proto uvést krátkou úvahu nad tím, proč by tomu tak mělo být a jaká změna s tím související by měla nastat.

Dalšími subjekty, které by se mohly obracet na rozšířený senát, by mohly být krajské soudy a správní orgány, jejichž akty jsou soudně přezkoumatelné. Z pohledu těchto dalších subjektů by

---

<sup>126</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (N 86/65 SbNU 161).

<sup>127</sup> Srov. též KOPP, Ferdinand O. *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 51 a judikaturu tam uvedenou.



se jednalo o pozitivní změnu, neboť při jejich rozhodování, či dalších formách činností soudně přezkoumatelných, by se rovnou mohly obrátit na rozšířený senát, pokud by v takto brzkých počátcích našly rozpornou judikaturu, či dokonce by se chtěly od dosavadní judikatury odchýlit. Jednak by tyto subjekty nebyly vystaveny tomu, že nebudou-li respektovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, mohlo by dojít ke zrušení jejich rozhodnutí, aniž by „běžný“ senát věc předložil rozšířenému senátu na posouzení jejich odlišného právního názoru od dosavadního již vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu, byť by jejich odchýlný právní názor se mohl ukázat jako ten „správný“.

Například ve věci popsané v podkapitole 3.5, se odchýlil od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2018, č. j. 30 Af 31/2017-53, který měl štěstí v tom, že po následně podané kasační stížnosti „běžný“ senát věc postoupil rozšířenému senátu. Rozšířený senát svým rozsudkem ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85 (č. 4367/2022 Sb. NSS) názor Krajského soudu v Plzni potvrdil a dovodil že je-li doručována písemnost do datové schránky a případně-li poslední den 10. denní lhůty pro doručení písemnosti o víkendu či státním svátku, posouvá se poslední den lhůty na nejbližší pracovní den (viz blíže podkapitola 3.5). Co však za situace, kdy by „běžný“ senát věc nepostoupil rozšířenému senátu? Stále by se dovozoval názor opačný, tj. poslední den lhůty by se neposouval na nejbližší pracovní den, a byl by zde navíc nesoulad výkladu, které zastávají jiné procesní režimy (trestní a civilní řízení), neboť u těchto se poslední den lhůty pro doručení písemnosti do datové schránky posouvá na nejbližší pracovní den, pokud případně poslední den lhůty na státní svátek nebo o víkendu. I proto by měla být dána možnost se obrátit na rozšířený senát přímo krajským soudům, které by sice obcházely „běžný“ senát, avšak nelze hledět na právní názory krajských soudů jako na méněcenné z titulu soudů podřízených.

Současně by zas mohlo dojít k urychlení řízení, když by rozšířený senát vyřešil jemu předloženou právní otázku dříve, než by proběhlo případné řízení před krajským soudem, potažmo řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Vztáhneme-li uvedené k výše popsanému příkladu, tak Krajský soud v Plzni rozhodl dne 29. 6. 2018, řízení před Nejvyšším správním soudem bylo zahájeno dne 16. 8. 2018 a věc byla rozšířenému senátu postoupena až dne 7. 7. 2021, tj. téměř 3 roky poté, co bylo zahájeno řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.<sup>128</sup> Pokud by byla možnost Krajského soudu v Plzni se obrátit ihned na rozšířený senát, zkrátila by se doba na projednání a rozhodnutí věci a tudíž by došlo k poskytnutí soudní ochrany v kratší lhůtě než tak bylo učiněno.

---

<sup>128</sup> Informace jsou dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/?teaserFilledSearch=AND:oznaceni%20senat:%207CAND:oznaceni%20stiznost:%207CAND:oznaceni%20poradovecislo:%207CAND:oznaceni%20erok:%207CAND:oznaceni%20cislojednaci:%207CAND:oznaceni%20celku:4%20Afs%20264/2018>.

Z pohledu rozšířeného senátu by to znamenalo větší vytíženost, což by za aktuální situace nebylo udržitelné kvůli samotnému trvání rozhodování hlavně sedmičlenného rozšířeného senátu. Proto by za takovéto situace:

- 1) muselo vzniknout vícero sedmičlenných rozšířených senátů:
  - a. které by si nápad věci dělily rovným dílem, nebo
  - b. by tyto rozšířené senáty měly přidělenou příslušnou speciální agendu,
- 2) resp. sedmičlenný rozšířený senát by tvořili soudci, kteří by rozhodovali pouze v rozšířeném senátu nebo
- 3) soudci by měli v rámci svých „běžných“ senátů snížení nápad věcí, aby nedošlo k zpomalení procesu projednání a rozhodování u těchto „běžných“ senátů.

Ve vztahu k § 18 s. ř. s. týkajícího se vydávání zásadních usnesení by výše uvedené v podstatě nebylo novinkou v právní úpravě. Jak již bylo zmíněno v kapitole 1., zákonem č. 164/1937 byl vytvořen rozšířený senát, na který se obracel první prezident (dnešní předseda Nejvyššího správního soudu) na odůvodněný návrh ministerstva, který byl schválen vládou a za podmínky, že jednalo o právní otázku, o které již existoval právní názor.<sup>129</sup> Podle důvodové zprávy<sup>130</sup> k tomuto zákonu, však kromě ministerstva mohly návrh podat další osoby, tj. konkrétně veřejnoprávní korporace, stěžovatel, či jiný účastník. Je sice pravdou, že v té době se jednalo o odchýlení se od právního názoru dříve vysloveného žalovaným, kterým byl správní úřad, jelikož v té době existoval pouze jeden správní soud, avšak na druhou stranu vyvolání přijetí zásadního usnesení veřejnou správou by taktéž dávalo smysl. Mohlo by se jednat o situaci, kdy by nadřízený správní orgán chtěl určitou otázku nechat přijmout jako zásadní usnesení z důvodu, že jeho podřízené správní orgány nereflktují judikaturu Nejvyššího správního soudu, která obsahuje právní názory odlišné od právních názorů vyjadřovaných těmito podřízenými správními orgány. Z jiného pohledu je však nutno doplnit, že jak uvedla důvodová zpráva<sup>131</sup> k zákonu č. 164/1937, právní úprava zohledňovala tehdejší situaci, a to nerespektování právních názorů Nejvyššího správního soudu správními orgány, které trvaly na svých právních názorech. Za aktuální situace se můžeme setkat s nerespektováním právních názorů Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů spíše sporadicky a nevědomě. Vyjádří-li správní orgán právní názor odlišný od právního názoru již vysloveného Nejvyšším správním soudem, vystavuje se riziku, že by jeho právní názor nemusel projít přes nadřízený správní orgán v případě podání opravného prostředku, potažmo krajský soud v případě podání žaloby či návrhu. Nicméně, i když

---

<sup>129</sup> Bod 11 k § 13 odst. 4 zákona č. 164/1937.

<sup>130</sup> Důvodová zpráva ústavně-právního výboru. In: RÁDL, Zdeněk. Nejvyšší správní soud: komentář ..., s. 165.

<sup>131</sup> Tamtéž.

se v současnosti s nerespektováním právních názorů Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů se moc neseťkáváme, nelze bez dalšího upírat možnost veřejné správě se na rozšířený senát obracet s tím, aby bylo přijato zásadní usnesení.

### 2.3 Dílčí závěr

Posouzení toho, kdy je pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. dána, se ukazuje v řadě případů obtížné a každým rokem přibude usnesení rozšířeného senátu konstatující, že svou pravomoc neshledal. Základní podmínkou, aby rozšířený senát měl pravomoc ve věci rozhodovat, je již existence judikaturního rozkolu, popř. jeho potencialita existence ze strany předkládajícího senátu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu vyplývá následující.

Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. mimo jiné nebude dána, pokud:

- o určité právní otázce v jiné věci pod jinou spisovou značkou již rozhodl „běžný“ senát, který věc nepředložil rozšířenému senátu, ačkoliv měl. Načež byla podána Ústavní stížnost, na základě které Ústavní soud dovodil, že měla být věc postoupena rozšířenému senátu, a proto „běžný“ senát se na rozšířený senát obrátil. Fakticky tak byly před rozšířeným senátem předloženy ve dvou věcech stejné právní otázky. Tudíž ve věci pod spisovou značkou, ve které rozšířený senát nerozhodl, ale právní otázka ním v jiné věci již byla vyřešena, nelze dovozovat jeho pravomoc,
- spornou otázku, která byla původně předložena rozšířenému senátu, rozhodl Ústavní soud,
- spornou otázku, která byla původně předložena rozšířenému senátu, rozhodl jako předběžnou otázku Soudní dvůr Evropské unie,
- bude Ústavním soudem konstatováno, že rozšířený senát nerespektoval vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu. A proto rozšířený senát věc vrátí „běžnému“ senátu, který zohlední ve svém rozhodování takovéto rozhodnutí Ústavního soudu,
- zruší-li Ústavní soud svým nálezem příslušné ustanovení, o jehož výkladu existuje judikaturní rozkol a rozšířený senát měl tento rozkol posoudit,
- o věci již rozhodl sám rozšířený senát v dřívější věci mu předložené, avšak na tento dřívější judikaturní rozpor v pozdější věci odkázal předkládající senát z důvodu nevědomosti o existenci judikaturního rozporu,
- byly v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty nálezy Ústavního soudu, ve kterých byla vyřešena právní otázka, kterou by chtěl předkládající senát předložit na posouzení rozšířenému senátu,

- v rovině obiter dictum má být vysloven právní názor odchylný od právního názoru vyjádřeného meritorně v jiné věci,
- se jedná o tvorbu akademických rozhodnutí, o kterém rozšířený senát ví, že nebude, resp. nemůže být předkládajícím senátem v jeho věci jakkoliv využita. Rozšířený senát se tak nevyjadřuje k jiným skutkově či právně odlišným případům,
- „běžný“ senát při rozhodování o věci opomene judikaturu rozšířeného senátu na věc dopadající. Zjistí-li takový exces senát v jiné věci, nemá povinnost předložit tuto věc rozšířenému senátu,
- je z ojedinelého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dovozen názor odlišný od právního názoru, který byl opakovaně zcela explicitně vyjadřovaný v celé řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a v podobě právní věty je zařazen do evidence judikatury, vyjma případu, kdy by se jednalo o právní názor vyslovený v určité kvalitě a jasně formulovaný,
- „běžný“ senát usiluje o překonání vlastního názoru v téže věci tím, že chce předložit věc rozšířenému senátu, vyjma změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo podstatné změny judikatury, a to Ústavním soudem, Evropským soudem pro lidská práva, Soudním dvorem Evropské unie, či na úrovni samotného Nejvyššího správního soudu (rozšířeným senátem podle § 17 s. ř. s., plénem nebo kolegiem podle § 19 s. ř. s.),
- by se ve dvou rozhodnutích Nejvyššího správního soudu vykládalo stejné ustanovení téhož právního předpisu, ale v různém znění, přičemž novela k tomuto ustanovení odůvodňuje odklon od dosavadní judikatury,
- ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury,
- je rozhodováno o návrhu na změnu právního názoru, kterým by došlo ke snížení standardu ochrany lidských práv dosaženého rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, pokud v této praxi Nejvyššího správního soudu byly právní názory shledány Evropským soudem pro lidská práva jako nezbytná podmínka pro dodržení požadavků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod,
- je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchylný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky, vyjma pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru,
- by se chtěl „běžný“ senát odchýlit od judikatury, ve které byly použity za účinnosti nové právní úpravy závěry vycházející ze starší judikatury, byla-li tato judikatura v mezidobí překonána rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu,

- v řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (což lze hodnotit negativně, neboť nelze dovozovat z nižší pravděpodobnosti vzniku judikaturního odklonu nepotřebnost rozšířeného senátu na tomto úseku, a dále v případě existence judikaturního odklonu zde narážíme na princip právní jistoty z důvodu neexistence jednotné judikatury).

Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. mimo jiné bude dána, pokud:

- Ústavní soud dovodí, že před tím než Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, měl se nejdříve obrátit na rozšířený senát, neboť zde existuje historicky odchylná judikatura nebo Nejvyšší správní soud se odchýlit od dříve vysloveného právního názoru, aniž by věc rozšířenému senátu předložil,
- „běžný“ senát se chce odchýlit od názoru dříve vysloveného Nejvyšším správním soudem, kdy tento dříve vyslovený názor je v souladu s názorem Ústavního soudu vysloveným v jeho nález,
- rozšířený senát vyjádřil právní názor na základě § 17 s. ř. s. a ve vztahu k tomuto stejnému názoru 1) určitá právní otázka zůstala nerozhodnutá, 2) závěry rozšířeného senátu připouštějí vícero možných výkladů, popř. je zde pochybnost, zda jeho závěry ob stojí vzhledem na změnu právní úpravy, 3) existuje rozpor přímo v judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se v pozdějším rozhodnutí rozšířený senát s tímto vypořádal,
- nejsou dány důvody pro zastavení řízení či odmítnutí návrhu za podmínky, že sporná otázka se netýká samotného posouzení, zda je se má návrh odmítnout či řízení zastavit,
- „běžný“ senát se chce odklonit od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ze svého vnitřního přesvědčení, a nikoliv v důsledku vázanosti rozhodnutí Ústavního soudu,
- předmětem meritorního přezkumu je otázka, o které Nejvyšší správní soud ve své dřívější věci vyslovil odlišný právní názor v rovině obiter dictum, od kterého se chce senát odchýlit. Tudíž nosné důvody rozhodnutí by stály na právním názoru odlišném od právního názoru vyjádřeného obiter dictum v jiném rozhodnutí.<sup>132</sup>

Dále co se týče dovození potenciálního rozšíření aktivace pravomoci rozšířeného senátu za situace, kdy by „běžný“ senát dovodil rozpor zákona s ústavním pořádkem a měl se tak nejdříve obrátit na rozšířený senát, není správné. Posouzení uvedeného rozporu má v kompetenci pouze Ústavní soud, a proto pokud by měl nejdříve „běžný“ senát předložit

---

<sup>132</sup> Taktéž je k této kategorii nutno doplnit, že „běžný“ senát by neměl předkládat věc rozšířenému senátu, pokud se jeho rozhodnutí bude opírat i jiné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém je řešena právní otázka, o níž existuje judikaturní rozpor, avšak tento rozhodující senát své rozhodnutí nezakládá na této rozporné právní otázce (KOPP, Ferdinand O. *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 50).

na posouzení věc rozšířenému senátu, nejednalo by se o konečné posouzení. Tudíž by se jednalo o postup nadbytečný, a navíc na úkor zásady rychlosti řízení. A hlavně připustil-li by se názor opačný, byla by tím popřena hierarchie pramenů práva.

Z hlediska organizačního, ale i kompetenčního, je rozšířený senát tělesem Nejvyššího správního soudu, na který se mohou obracet pouze „běžné“ senáty Nejvyššího správního soudu. Bylo by však vhodné zpřístupnit rozšířený senát ve vztahu k § 17 s. ř. s. i dalším subjektům (správním orgánům a krajským soudům), aby tito v rámci jejich postupů či rozhodování se mohli rovnou obracet s odlišnými právními názory na rozšířený senát, a to hlavně kvůli rychlosti probíhajících postupů či řízení. Za aktuální situace by však uvedené nebylo možné, jelikož by hlavně sedmičlenný rozšířený senát byl vytíženější a vzhledem k jeho obsazenosti by došlo k zpomalení procesu projednání a rozhodování i u „běžných“ senátů. Proto by bylo vhodné, aby vzniklo vícero sedmičlenných rozšířených senátů (které by si nápad věci dělily rovným dílem, nebo by tyto rozšířené senáty měly přidělenou příslušnou speciální agendu), resp. sedmičlenný rozšířený senát by tvořili soudci, kteří by rozhodovali pouze v rozšířeném senátu nebo by soudci měli v rámci svých „běžných“ senátů snížení nápad věcí. Zpřístupnění rozšířeného senátu by bylo vhodné i ve vztahu k § 18 s. ř. s., neboť i když v současnosti s nerespektováním právních názorů Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů se moc nesetkáváme, nelze bez dalšího upírat možnost veřejné správě se na rozšířený senát obracet s tím, aby bylo přijato zásadní usnesení.

### 3 Rozhodovací činnost rozšířeného senátu a její vliv<sup>133</sup>

Každodenní rozhodování soudů, jak krajských, tak i Nejvyššího správního soudu, ve věcech dle § 4 s. ř. s., s sebou přináší množství skončených věcí, ve kterých dochází k vyslovení právních názorů, které zavazují jednotlivé správní orgány, krajské soudy, „běžné“ senáty Nejvyššího správního soudu, a hlavně mají vliv i na osoby, které chtějí být účastníky řízení, resp. účastníky řízení již jsou. Aby nedocházelo k rozdílným judikатурním závěrům, bylo Nejvyššímu správnímu soudu svěřeno zajišťování „jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem“. Jako příklad pro rozhodování v dalších zákonem stanovených věcech lze uvést rozhodování o kompetenčních žalobách dle § 97 a násl. s. ř. s. Dále mu bylo svěřeno sjednocování a vyhodnocování pravomocných „rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu“. V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se dále může Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti usnést na zásadních usneseních, které jsou přijímány rozšířeným senátem. Nejvyšší správní soud má tedy k dispozici prostředky, kterými vůči ostatním vystupuje nejen vrchnostensky, ale i těmito prostředky komunikuje s ostatními, tj. přenáší určité sdělení společnosti. Tato komunikace musí být dostatečně jednoznačná, což je zeslabeno přijetím institutu odlišného stanoviska, které může být připojeno k rozhodnutí rozšířeného senátu.<sup>134 135</sup>

Shrneme-li tedy jednotlivé prostředky, které má Nejvyšší správní soud k zajišťování jednoty rozhodovací činnosti k dispozici dle s. ř. s., patří mezi ně: rozhodování o kasačních stížnostech, rozhodovací činnost rozšířeného senátu, přijímání zásadních usnesení rozšířeným senátem a v poslední řadě se jedná o přijímání stanovisek, jejichž zaujetí může mimo jiné rozšířený senát příslušnému kolegiu navrhnout.<sup>136 137</sup> Nejvyšší správní soud těmito prostředky působí časově dvěma směry, tj. jednak do minulosti u případů, které aktuálně řeší a na druhou stranu některými prostředky působí do budoucna, neboť svými právními názory ovlivňuje případné posuzování

<sup>133</sup> Kapitola vychází z MUČKA PEVALA, Patrícia. Vliv judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na výkon veřejné správy. In: MASLEN, Michal, OLŠOVSKÁ, Andrea, MORAVČÍKOVÁ, Michaela (eds.). *Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatury na výkon verejnej správy: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v rámci online medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 24.-25. septembra 2020*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2020, s.119-131.

<sup>134</sup> MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 383.

<sup>135</sup> Srov. § 55a s. ř. s. podle, kterého „člen senátu Nejvyššího správního soudu ve složení podle § 16 odst. 2 písm. a) a odst. 3, který s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí, má právo, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v protokolu o hlasování a aby byly důvody jeho nesouhlasu připojeny k vyhotovení písemného rozhodnutí s uvedením jeho jména“.

<sup>136</sup> § 19 odst. 1 s. ř. s. a § 48 odst. 1 písm. b). In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu...*

<sup>137</sup> Jedná se tedy o tzv. integrační funkci Nejvyššího správního soudu (POMAHÁČ, Richard. Nejvyšší správní soud. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: Aspi Publishing, 2003 s. 62).

dalších prozatím nevyvstalých případů. Totiž „úkolom soudní judikatury je řešení konkrétních sporů; to je z povahy věci zaměřeno do minulosti a ke konkrétní kauze. Tento primární charakter rozhodovací činnosti soudů však dozrává na úrovni vrcholných soudů proměny, a fortiori v rámci judikaturu sjednocujícího tělesa uvnitř vrcholného soudu. Zatímco požadavek zákonnosti rozhodovací činnosti směřuje ke případné korekci rozhodnutí jednotlivé kauzy, zajištění jednoty rozhodující činnosti (obě § 12 odst. 1 s. ř. s.) je svojí povahou aktivitou zaměřenou spíše do budoucna. Činnost rozšířeného senátu se pak v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. zaměřuje především na druhý ze zmínovaných úkolů Nejvyššího správního soudu: na do budoucna orientované sjednocování odlišných právních názorů. (...) Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má“.<sup>138</sup>

Rozšířený senát tak má u Nejvyššího správního soudu své nezastupitelné místo či již z pohledu sjednocovatele, nebo subjektu ovlivňujícího budoucí rozhodování potenciálních případů a nebo i z toho pohledu, že je to právě on, na koho se obracejí běžné senáty Nejvyššího správního soudu, pokud dospějí při svém rozhodování k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>139</sup> <sup>140</sup>V takovémto případě stihá povinnost senátu postoupit věc rozšířenému senátu, který v dané věci vysloví, zda se shoduje s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, či nikoliv.

Proces rozhodování rozšířeného senátu a samotný výsledek pak má vliv nejen uvnitř Nejvyššího správního soudu, ale jeho vliv je daleko rozsáhlejší. Kým vším je judikatura rozšířeného senátu ovlivněna, a o jaký konkrétní vliv se jedná (pozitivní či negativní) a s jakými důsledky, je zodpovězeno v této kapitole.

### 3.1 Význam rozhodovací činnosti rozšířeného senátu

Senáty Nejvyššího správního soudu v rámci své rozhodovací činnosti zavazují krajské soudy, ale i správní orgány svými právními názory, publikovanými ve Sbírce Nejvyššího správního soudu. S celkovým vývojem společnosti jde ruku v ruce i vývoj judikatury, kdy se může stát, že senát Nejvyššího správního soudu se neztotožní s právním názorem, který již byl dříve vyslovený jiným (stejným) senátem. Proto je důležité, aby v každém jednotlivém případě byla

---

<sup>138</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97.

<sup>139</sup> § 17 odst. 1 s. ř. s.

<sup>140</sup> Z pohledu vlivu rozhodovací činnosti jednotlivých soudů, posléze pak senátů Nejvyššího správního soudu, se na rozšířený senát hledí jako na subjekt s vyšším stupněm regulativnosti a závaznosti. MacCormick to nazývá jako „normative force“ ve vztahu k „německému rozšířenému senátu“ (MACCORMICK, D. Neil, SUMMERS, S. Robert. *Interpreting precedents a comparative study*. Ashgate: Dartmouth, 1997, p. 34).



vyhledána z vnitřní evidence judikatury (extranet.nssoud.cz)<sup>141</sup> veškerá judikatura vztahující se k dané problematice. Pokud tedy senát chce zaujmout opačný názor než již názor vyslovený, resp. zjistí-li, že zde existuje judikatura rozporná a neví, ke které judikatuře se přiklonit, je povinen<sup>142</sup> předložit věc rozšířenému senátu, tj. vydá usnesení o postoupení s příslušnými otázkami na posouzení rozšířenému senátu k rozhodnutí<sup>143</sup>.

Podle toho, o jakou konkrétní věc se jedná, bude aktivován buď rozšířený senát sedmičlenný (ostatní věci dále nevyjmenované) nebo devítičlenný (věci volební, místního a krajského referenda, politických stran a politických hnutí, řízení o kompetenčních žalobách).<sup>144</sup> Rozšířený senát nejdříve posoudí, zda má či nemá pravomoc, a v případě vyslovení, že pravomoc nemá, usnesením věc vrátí předkládajícímu senátu bez věcného vyřízení. Za situace, kdy vysloví, že pravomoc má a spočívá-li sporní otázka v právním názoru „*toliko na některou otázku výkladu nebo použití hmotného nebo procesního práva, o níž lze rozhodnout samostatně, rozhodne rozšířený senát usnesením jen o této otázce a věc vrátí senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí, pokud není z důvodu hospodárnosti řízení nebo z jiných důležitých důvodů vhodné, aby celou věc projednal a rozhodl sám*“.<sup>145</sup> Pokud je sama věc o sobě spornou, tak rozšířený senát 1) ji projedná a rozhodne o ní za podmínky, že se ztotožní s právním názorem odlišným od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo 2) usnesením věc vrátí k předkládajícímu senátu, aby věc projednal a rozhodl ji sám za podmínky, když rozšířený senát setrvá na právním názoru, který již byl dříve v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vysloven.<sup>146</sup> Může nastat situace, kdy rozšířenému senátu je předložena věc, ve které měl být odmítnut návrh či zastaveno řízení, přičemž posouzení odmítnutí návrhu či zastavení řízení se netýkalo sporné otázky. V takovéto situaci rozšířený senát

---

<sup>141</sup> Vnitřní evidence judikatury je jedním z nástrojů pro zajištění jednoty a zákonitosti rozhodování soudu, kterou vede oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu. Je součástí vnitřního informačního systému a má podobu počítačové databáze. Je přístupná nejen soudcům a asistentům z Nejvyššího správního soudu, ale i soudcům a asistentům působícím na správním úseku krajských soudů (srov. § 44. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*).

<sup>142</sup> S výjimkou, kdy odlišný právní názor byl již vyjádřen ve stanovisku pléna (srov. § 68 odst. 1. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*).

<sup>143</sup> Dále označí veškeré předešlé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o posuzované sporní věci, uvede poučení o nepřipustnosti opravných prostředků, o složení senátu a o právu namítat podjatost jednotlivých členů senátu ve lhůtě stanovené. Toto usnesení je doručováno všem účastníkům řízení a jsou-li, tak i osobám zúčastněným na řízení. K samotnému postoupení věci rozšířenému senátu se pak mohou vyjádřit jak účastníci řízení, tak i osoby na řízení zúčastněné, o čemž však v usnesení o postoupení věci musí být poučení (§ 69. In: tamtéž). Uvedené taktéž platí obdobně i podle německé právní úpravy. Neboť, pokud dojde k předložení věci k velkému senátu, tzv. Großer Senat, mají účastníci řízení právo se vyjádřit k předložení věci a osoby zúčastněné na řízení zas mají právo být obeznamenány s takovýmto postupem (srov. EYERMANN, Erich, FRÖHLER, Ludwig, KORMANN, Joachim. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 9. Aufl. München: C. H. Beck, 1988, s. 82-83).

<sup>144</sup> § 16 odst. 2 a 3 s. ř. s.

<sup>145</sup> § 71 odst. 1. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*

<sup>146</sup> § 71 odst. 2. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*

sám rozhodne o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Řízení rozšířený senát taktéž zastaví, pokud nastanou důvody pro zastavení řízení až poté, co mu byla předmětná věc postoupena.<sup>147</sup>

Každopádně aktivace rozšířeného senátu je na popud „běžných“ senátů, které ve výše popsaných situacích musí postupovat zákonem předvídaným způsobem. Konkrétně je stíhá povinnost předložit věc k rozhodnutí rozšířeného senátu.<sup>148</sup> Pokud by si senáty tuto povinnost nesplnily, jednalo by se o nezákonný postup jako v případě, který řešil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, ve kterém uvedl, že „*z vylíčení průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozsudku, se nepochybně podává, že před přijetím napadeného rozhodnutí mělo být v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeným pod sp. zn. 1 As 93/2000 aplikováno ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy že ve věci měl rozhodující 1. senát Nejvyššího správního soudu, mající jiný právní názor než 2. senát Nejvyššího správního soudu, řízení přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. Pakliže tak neučinil a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce; příkaz, dle kterého "nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci" (čl. 38 odst. 1 Listiny), vyvěrá z požadavku plnění jednoho z principů demokratického právního státu (srov. čl. 1 Ústavy); nerespektování zákona (zde soudního řádu správního) obledně toho, v jakém složení senátu má být věc rozhodována, představuje ve svých důsledcích i porušení čl. 90 a čl. 94 odst. 1 Ústavy. Není přitom rozhodné, zda k takovému postupu Nejvyššího správního soudu došlo vědomým nerespektováním § 17 odst. 1 s. ř. s. či přehlédnutím dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k projednávané věci.*“ Rozšířený senát se proto nedá jen tak obejít a je nutno jeho činnost využít vždy, když se schyluje k judikатурnímu odklonu. V opačném případě by došlo k porušení hned několika článků Ústavy (zejména k porušení práva na zákonného soudce<sup>149</sup>), což je samozřejmě nepřijatelné, a proto by Ústavní soud rozhodnutí odchylné se od dosavadní judikatury bez předložení věci rozšířenému senátu zrušil. Senáty Nejvyššího správního soudu tak musí mít dokonalý přehled o stávající judikatuře, a to je s každým rokem těžší a těžší, když množství judikatury narůstá, přičemž Nejvyšší správní soud je

---

<sup>147</sup> § 71 odst. 4. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu ...*

<sup>148</sup> § 17 odst. 1 s. ř. s.

<sup>149</sup> K porušení tohoto práva dochází i za situace, kdy rozhodoval rozšířený senát namísto „běžného“ senátu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665, ve kterém bylo dovozeno, že „*účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případně nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem soudu Ústavního (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován. Opačný názor (vtělený do předposledního odstavce odůvodnění usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) by vedl k absurdnímu závěru, že by zde vždy po kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musel rozhodovat rozšířený senát, a to jen proto, aby aplikoval závazný právní názor Ústavního soudu, neboť nepochybně ani on by se z jeho závaznosti nemohl vymanit.*...) Jelikož *svévolně disponuje s obsazením soudu rovněž pod ochranou Ústavního soudu, a to v kontextu práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je již zde zakotven první důvod ústavněprávní kritiky, který nemůže být přehlédnut*“.

jedním z nejzahlcenějších soudů v České republice.<sup>150</sup> Každopádně § 17 s. ř. s. nelze vnímat doslovně, nýbrž je nutno jej vnímat z komplexního a funkčního hlediska. Jak konstatoval sám rozšířený senát, „*vybází smysl a funkce rozšířeného senátu podle citovaného zákonného ustanovení z předpokladu, že příslušný „běžný“ senát vlastním intelektuálním procesem dospěje k přesvědčení, že dříve v rozhodnutí vyjádřený právní názor není správný a že je proto případné se od něj odchýlit. Ratio legis tohoto mechanismu je založeno na myšlence, že judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což prakticky znamená, že ve skutkové a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Tato zásada je nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť – ve svých důsledcích – představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je proto nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný pro futuro všemi senáty rozhodujícími obdobné případy. Základním vstupním předpokladem pro tento postup je situace vnitřního přesvědčení dotčeného senátu o nesprávnosti dříve judikovaného právního názoru (viz dikce „dospěl-li“)*“<sup>151</sup>

Činnost rozšířeného senátu se tak dá přirovnat, jak trefně uvedli Kadlec s Petrovem ve svém článku<sup>152</sup>, k řízení provozu na křižovatce, neboť v případě střetu dvou odlišných právních názorů senátů Nejvyššího správního soudu, je to právě rozšířený senát, který určuje správný směr. Rozšířený senát tak lze chápat jako ohnisko řešení odlišností, v jehož vnitřní sféře dochází k sjednocování judikatury<sup>153</sup> správních soudů, které následně sjednocují praxi správních orgánů. Rozšířený senát se tak nachází na vrcholu mechanismu sjednocování judikatury se širokým dopadem, a to jak na samotný Nejvyšší správní soud, tak i na krajské soudy a v závěru i na orgány veřejné správy, příp. další osoby. V konečném důsledku zavazuje nejen v konkrétní věci, ale zavazuje tyto orgány při rozhodování obdobných věcí do budoucna.<sup>154</sup> Dá se říct, že rozšířený senát nese s sebou velké břemeno.

Mimo výše uvedený právní nástroj Nejvyššího správního soudu sloužící k sjednocování rozhodovací činnosti správních soudů a týkající se činnosti rozšířeného senátu, je ještě právní nástroj druhý, se kterým operuje (může operovat) rozšířený senát, a to je přijímání zásadních usnesení podle § 18 s. ř. s. Uvedené ustanovení primárně dopadá na rozhodovací činnost správních orgánů, kdy vyvstane potřeba přijetí zásadního usnesení jako výchovného nástroje z důvodu, že dochází při rozhodování správních orgánů k opakovanému pochybení v konkrétní

---

<sup>150</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. XXIX.

<sup>151</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS).

<sup>152</sup> KADLEC, Ondřej, PETROV, Jan. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 1, s. 3.

<sup>153</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS).

<sup>154</sup> RIGEL, Filip. Judikatura NSS: Rozšířený senát. *Soudní rozhledy*, 2013, č. 5, s. 162.

věci. V takovém to případě senát předloží věc rozšířenému senátu.<sup>155</sup> <sup>156</sup> Je nutno doplnit, že pravomoc rozšířeného senátu je dána nejen za splnění podmínky pochybení ze strany správního orgánu v určité věci, ale zároveň za splnění podmínky existence jednotné judikatury Nejvyššího správního soudu k posuzované otázce, od které se správní orgány ve své rozhodovací činnosti odchylují.<sup>157</sup> Pokud rozšířený senát dospěje k závěru, že se o chybu ze strany správních orgánů jedná, vydá o tom zásadní usnesení. Pro správní orgány je toto závazné stanovisko zavazující<sup>158</sup> a musí tak právní názor v něm uvedený respektovat. Zásadní usnesení je „*signálem, že danou praxi správního orgánu považuje za chybnou celý soud, a nikoli pouze jednotlivý senát rozhodující ve věci; zároveň se jedná o signál přímý a okamžitý, nezprostředkovaný instančně a nezdržený časově řízením u krajského soudu*“.<sup>159</sup> Proces vydávání zásadního usnesení je tak v souladu se zásadou rychlosti řízení, což lze hodnotit kladně, a to i z toho důvodu, že odstraněním této chyby odpadne důvod pro podání žaloby, s čímž souvisí problematika zahlcenosti krajských soudů.<sup>160</sup> Z pohledu správních orgánů se jednoznačně pak jedná ve výsledku o nelichotivý postoj vůči jejich rozhodovací praxi, když tuto hodnotí celý Nejvyšší správní soud jako nesprávnou.

---

<sup>155</sup> MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura ...*, s. 389.

<sup>156</sup> Opětovně zde platí povinnost při rozhodování ověřit ve vnitřní evidenci judikatury, zda právní názor, ke kterému dospěl člen „běžného“ senátu, byl již dříve zaujat jiným senátem, popř. zda tento právní názor není odlišný od právního názoru o téže otázce, z kterého vychází rozhodnutí správního orgánu. Pokud tedy jsou splněny podmínky k přijetí zásadního usnesení (dochází při rozhodování správních orgánů k opakovanému pochybení v konkrétní věci), může se senát, potom co meritorně rozhodne, usnést na předložení právního názoru o řešení otázky k rozšířenému senátu, aby jej přijal jako zásadní usnesení (uvedeným způsobem senát postupovat nebude za situace, kdy již byl právní názor o řešené otázce vyjádřen ve stanovisku pléna nebo v zásadním usnesení). Usnesení o předložení věci musí obsahovat návrh právní věty a její odůvodnění. Rozšířený senát je vázán právním názorem, tak jak byl vymezen senátem, přičemž jsou povoleny pouze jazykové úpravy bez možnosti obsahových změn. K přijetí zásadního usnesení rozšířený senát nařídí neveřejné jednání, na kterém se vede rozprava. Výsledkem rozpravy může být i odročení jednání na dobu nezbytně nutnou v případě, kdy se věc vrátí soudci zpravodaj na doplnění odůvodnění návrhu zásadního usnesení v souladu se závěry rozpravy. Po uplynutí stanovené doby soudce zpravodaj přednese doplněné odůvodnění návrhu zásadního usnesení. Písemné vyhotovení zásadního usnesení je předloženo předsedovi Nejvyššího správního soudu, který ho uveřejní ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a ten ho dále zašle správnímu orgánu, kterého se rozhodnutí týkalo, a příslušnému ústřednímu správnímu úřadu. Nebude-li zásadní usnesení přijato, může rozšířený senát předložit předsedovi soudu, aby navrhl zaujetí stanoviska nebo rozhodl o jiném vhodném postupu (§ 62 - § 66. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu...*).

<sup>157</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 131.

<sup>158</sup> Závaznost zásadního usnesení není výslovně v s. ř. s. vyslovena, nicméně je dovozována odbornou veřejností (viz např. MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura ...*, s. 389). Konkrétně k závaznosti zásadního usnesení Kühn uvedl, že „*není jasné, proč by vlastně na NSS proběhlo takovéto kvalifikované řízení, pokud by jeho výsledek nebyl pro správní orgán závazný. Proto se domnívám, že zásadní usnesení je ve spojení s konstantní judikaturou NSS závazné pro správní orgány ve všech hypotetických případech spadajících pod hypotézu soudem interpretované normy*“ (KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 132).

<sup>159</sup> MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura ...*, s. 389.

<sup>160</sup> K § 18 s. ř. s. POSPÍŠIL, Petr. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní – online komentář*. 3 vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptemrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdcoa>.

Právní úprava však není úplně bez chyby, neboť s. ř. s. výslovně neřeší postup rozšířeného senátu v případě, ve kterém by se ztotožnil s právním názorem správních orgánů a nesouhlasil by tak s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu v určité otázce.<sup>161</sup> Tato možnost může nastat a znamenala by pro správní orgán pozitivní vliv, avšak pokud není zákonem výslovně upraven postup rozšířeného senátu v takovémto případě, jedná se o pozitivní vliv bezvýznamný, neboť se dle rozhodovací činnosti správních orgánů ani nebude postupovat, což není správné. Kühn<sup>162</sup> k tomu uvedl, že *„důsledkem pak bude trvající platnost dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, s níž ovšem rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nesouhlasí. Takovýto důsledek je zjevně absurdní a v podstatě zpochybňuje celou podstatu institutu zásadního usnesení. Nelze se přece domnívat, že procedura před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu musí vždy vést jen ke ztotožnění se s právním názorem konstantní judikatury. Pokud snad právě takovýto závěr měl zákonodárce na mysli (řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu jako téměř mechanické, byť kvalifikované potvrzení existujícího právního názoru), narušil by se tím jeden z klíčových důvodů tohoto institutu“*. Na druhou stranu je nutno doplnit, že z tohoto pohledu pozitivně § 18 s. ř. s. upravující zásadní usnesení doposud nebyl využit, jak vyplývá ze stránek nssoud.cz a prozatím nevyvstala potřeba doplnění § 18 s. ř. s. o uvedenou problematiku. K dosavadnímu nevyužití § 18 s. ř. s. se lze jen domnívat, že správní orgány plně judikaturu Nejvyššího správního soudu respektují (vyjma excesů z jejich nevědomosti o judikatuře dopadající na jejich věc), přičemž si nedovolí se od ní odchýlit. Uvedené ustanovení by mělo smysl, pokud by bylo výslovně zakotveno, že rozšířený senát přijme zásadní usnesení i za situace, kdy se ztotožní s právním názorem správních orgánů v určité otázce.

Ačkoliv by se mohlo zdát, že rozšířený senát zastává činnost pouze rozhodovací, není tomu tak. Pro komplexnost a nad rámec podkapitoly ještě doplňuji ve zkratce následující. Podle § 18 odst. 4 s. ř. s. *„jednací řád Nejvyššího správního soudu stanoví, ve kterých dalších případech může předseda Nejvyššího správního soudu předložit rozšířenému senátu ke posouzení jiné právní otázky“*. Těmito právními otázkami se míní otázky týkající se především použití a výkladu právních předpisů, účinnosti a návrhů nových právních předpisů.<sup>163</sup> Výše uvedené však nestanovuje podobu ani formu příslušného posouzení rozšířeným senátem, ani zda (ne)dochází k publikaci takového posouzení. *„Forma takového výstupu se tak bude zřejmě odvíjet od důvodu a podoby předložení jiné právní otázky rozšířenému senátu, např. tedy půjde pouze o odpověď předsedovi soudu na podnět ke posouzení takové otázky či uveřejnění právního názoru rozšířeného senátu na webových stránkách Nejvyššího správního soudu“*

---

<sup>161</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 132.

<sup>162</sup> Tamtéž.

<sup>163</sup> § 74. In: NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu...*

*apod.*<sup>164</sup> Tato činnost rozšířeného senátu nepředstavuje činnost, která by formálně právně kohokoliv zavazovala (může představovat pomocný nástroj pro výklad právních norem), a to ani samotný rozšířený senát pro případ budoucího rozhodování podle § 17 s. ř. s.<sup>165</sup> Dále podle § 19 odst. 1 s. ř. s. mimo jiné může rozšířený senát na základě vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů navrhnout příslušnému kolegiu zaujetí stanoviska. První poznámka k uvedenému institutu je taková, že s účinností od 1. 5. 2004 byly u Nejvyššího správního soudu zřízeny dvě kolegia (finančně správní kolegium a sociálně správní kolegium), které 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. Druhá poznámka je, že i přes existenci těchto kolegií byly přijaty pouze dvě stanoviska [stanovisko ze dne 2. 2. 2005 sp. zn. S 3401/2004 (č. 498/2005 Sb. NSS) a stanovisko ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. SSt 2/2003 (č. 215/2004 Sb. NSS)]. Tudíž se jedná o institut nevyužívaný, a proto z hlediska jeho aktuální potřebnosti by bylo vhodné jej ze s. ř. s. odstranit. Pokud by však došlo k opětovnému zřízení kolegií, bylo by nutno jej do s. ř. s. začlenit, což však automaticky neznamená, že stanoviska budou přijímána. Co se týče funkce rozšířeného senátu ve vztahu k přijímání stanovisek podle § 19 odst. 1 s. ř. s., jedná se pouze o roli podatele.

### **3.2 Vliv judikatury rozšířeného senátu v případě změny vlastního právního názoru**

Význam a vliv judikatury rozšířeného senátu byl v předešlé podkapitole rozebrán z pohledu dvou právních nástrojů Nejvyššího správního soudu, které má Nejvyšší správní soud k dispozici pro sjednocování soudních rozhodnutí, a které se týkají činnosti rozšířeného senátu. V této podkapitole je rozebráno, jaký vliv má rozhodovací činnost rozšířeného senátu v případě vlastní změny právního názoru (vyslovení opačného názoru rozšířeným senátem, než je ten, který vyslovil dříve) a zda je to vůbec možné a žádoucí s ohledem na princip právní jistoty. A dále, pokud je to možné, zda by mělo dojít k výslovnému zakotvení možnosti odchýlení se od vlastní judikatury rozšířeným senátem do s. ř. s.

Při změně judikatury narážíme na prolomení principu právní jistoty<sup>166</sup>, nejen občanů, ale i příslušných správních orgánů, potažmo krajských soudů, které musí nový právní názor

---

<sup>164</sup> K § 18 s. ř. s. PODHRÁZKÝ, Milan. In: L. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2ti&rowIndex=0>.

<sup>165</sup> Tamtéž.

<sup>166</sup> Právní jistota bývá vykládána jako výsledkem „dodržování zákonů a dalších pramenů práva, uplatňování legality v procesu tvorby práva, aplikace práva a realizace práva. Spočívá zejména ve vytvoření podmínek, aby nikdo nebyl bez zákonného důvodu omezen ve svých subjektivních právech a zároveň aby byl zákonnou cestou postižen každý, kdo porušuje právní povinnosti. P. úzce souvisí rovněž

respektovat. Podle Ústavního soudu<sup>167</sup> „*ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky*“. Princip právní jistoty má ve společnosti důležitou roli a je nezbytným předpokladem pro to, aby společnost důvěřovala v právo.<sup>168</sup> „*Jde totiž o jeden z podstatných předpokladů sebezpečení každého jednotlivce, tedy na základě vlastního životního plánování si určovat svůj osud, kdy ochrana jednotlivce v jeho individuálních očekáváních, obecně pak ochrana důvěry v předvídatelnost práva a jeho - minimálně relativní - stabilitu, je natolik zásadní záležitostí, že je garantována buď (přímo) v rovině základních práv (čl. 40 odst. 6 Listiny), nebo (současně) prostřednictvím principů právního státu, k němuž se Česká republika hlásí [čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava")]*“.<sup>169</sup> Změna judikatury není velmi žádoucím jevem, avšak je jevem možným. Judikatura se stále vyvíjí, přičemž není vyloučeno, aby byla nejen doplňována, ale i měněna<sup>170</sup> Zejména u soudů vyšších instancí, které jsou povolány k sjednocení judikatury soudů nižších instancí, by se tento jev neměl vyskytovat, neboť v opačném případě dojde právě k narušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování. Proto právní úprava obsahuje zvláštní závazná pravidla přijímání rozhodnutí v případech, kdy má dojít k judikaturnímu odklonu od dřívější judikatury. Jednotlivé soudy tak mají povinnost „*přístupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak*“.<sup>171</sup> Tudíž změna judikatury je možná, avšak pouze z určitých důvodů. Na úseku správního soudnictví, a i ve vztahu k rozšířenému senátu, se k uvedené problematice

---

s požadavkem stability práva. Je jedním z atributů právního státu“ (GERLOCH, Aleš. In: HENDRYCH, Dušan. Právníký slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>).

<sup>167</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03 (N 103/37 SbNU 383).

<sup>168</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647).

<sup>169</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (N 216/71 SbNU 531).

<sup>170</sup> K neexistenci garance nezměnitelnosti judikatury viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (N 216/71 SbNU 531), ve kterém Ústavní soud konstatoval, že „*neexistuje a nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat(...). V případě, že změnu judikatury nelze považovat za svévolnou, a tedy ani rozpornou (v prvním sledu) s čl. 1 Listiny, stojí Ústavní soud před otázkou, zda existuje prostor pro vyvažování rozdílných zájmů (z hlediska principu proporcionality). Jak již bylo výše naznačeno, změna judikatury, zvláště jedná-li se o judikaturu ustálenou, nutně vždy vyvolává konflikt mezi potřebou právní jistoty a požadavkem materiální správnosti soudního rozhodnutí. (...). Nutno také jistě soublasit s tím, že judikatura, zvláště ustálená, upevňuje právní očekávání dotčených osob, současně však neexistuje žádné ústavně chráněné očekávání v její "nezměnitelnost", neboť po formální stránce tato představuje (nanejvýše) subsidiární pramen práva a jako takový – ve srovnání se zákonem – může zakládat podstatně "slabší" očekávání dotčených osob, z faktického hlediska pak dané očekávání je v kontrastu s obvykle přítomným prvkem nejistoty ohledně výsledku sporu“.* Dále viz i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2012, č. 34796/09 ve věci Alba a další proti Rumunsku, ve kterém bylo dovozeno, že požadavek právní jistoty a ochrany legitimní důvěry nepřiznávají právo na konzistentní judikaturu, když vývoj judikatury sám o sobě není v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti.

<sup>171</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107), srov. též nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501).

vyjádřil Nejvyšší správní soud<sup>172</sup>, který uvedl, že „*judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přiblížit, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalé existenci judikatury. Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.*“ Pokud však rozšířený senát změnil svůj dřívější vyslovený názor, princip právní jistoty je o to víc narušen a s tím i v důvěra společnosti v právo. Nicméně je správné, že není výslovně vyloučeno, že by se rozšířený senát nemohl od své vlastní rozhodovací praxe odchýlit.<sup>173</sup>, i když na úkor principu právní jistoty, neboť se v praxi ukázalo, že ne vždy se prvotní právní názor rozšířeného senátu ukáže jako ten „šťastně zvolený“. Konkrétně se jednalo o usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 (č. 2725/2013 Sb.), podle kterého „*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. (...)*“. Rozšířený senát totiž dovodil, že výše uvedené souhlasy byly původně jinými úkony dle IV. části správního řádu, a proto soudní ochrana práv třetích osob byla zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. Uvedené usnesení činilo obtíže, a i většinové názory odborníků se s tímto závěrem neztotožnily, což způsobilo, že před rozšířený senát byla položena ta samá otázka. Ten nově ve svém odlišném usnesení<sup>174</sup>

<sup>172</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77 (č. 1792/2009 Sb. NSS).

<sup>173</sup> Uvedené dovozuje i Kühn, který uvedl, že „*nelze se ztotožnit s názorem, podle něhož, rozhodl-li jednou rozšířený senát, nelze takový právní názor jeho následným rozhodnutím již nikdy změnit, samozřejmě s výhradou zásahu zákonodárce. Byť takováto situace bude zcela výjimečná, nelze nikdy vyloučit možnost, že předchozí rozhodnutí opominulo nějaký důležitý argument, změnil se pro věc významné společenské poměry, aniž se však formálně změnil vykládaný právní předpis, (kontroverzní) výklad práva působí v praxi nepřijatelné následky atd.*“ (srov. KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 132).

<sup>174</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (č. 3931/2019 Sb.).



dovodil, a jedná se o platný právní stav, že „*souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Takto kolísavá judikatura je odůvodnitelná, neboť rozšířený senát uvedl, a lze s ním jenom souhlasit, že soudní ochrana, která byla poskytována předmětným souhlasům v řízení o žalobě na ochraně před nezákonným zásahem nebyla v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na efektivnost poskytované soudní ochrany. Nově tedy tyto požadavky naplňuje soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jehož právní úprava odpovídá povaze souhlasů, i když tyto nejsou dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) rozhodnutími dle § 67 správního řádu. Jedná se však „*o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podpůrně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání (...). V případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana*“.<sup>175</sup> Pro správní orgán výše uvedené znamená, že pokud bude žaloba důvodná, již se nebude vyslovovat, že zásah spočívající ve vydání předmětnému souhlasu je nezákonný a nebude se dále zakazovat v jeho pokračování (fakticky nikdy takovéto souhlasy rušeny nebyly), ale nově se již souhlasy budou rušit a věc se bude vracet k správním orgánům k novému řízení. Aby však změna svých vlastních názorů byla „posvěcena“, bylo by vhodné do ustanovení týkajících se rozšířeného senátu zakotvit, že v určitých zákonem stanovených případech může dojít i ke změně právního názoru rozšířeného senátu. I když ale bylo vysloveno, že je možné právní názor rozšířeného senátu změnit samotným rozšířeným senátem, měl by se tento snažit rozhodovat tak, aby princip právní jistoty nebyl často prolomen.

Dalo by se tomu předcházet tak, že by rozšířený senát využil postup zakotvený v § 74 odst. 1 věta poslední s. ř. s.<sup>176</sup>, podle kterého „*předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy ke projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko ke věci*“. Tudíž, že by se rozšířený senát obrátil s předem vymezenými otázkami na soudy, správní orgány, či akademickou obec, popř. další subjekty, s žádostí o sdělení stanoviska na tyto otázky a až následně by ve věci rozhodl. Každopádně by nešlo takto postupovat v každé jedné věci, nýbrž ve věcech, které by rozdělávaly celou odbornou veřejnost na dva tábory, jak na danou věc nahlížet. Zároveň je nutné konstatovat, že uvedený postup je možný, neboť již byl ze strany rozšířeného senátu využit. Ve svém rozsudku ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-124 týkající se toho, jaké účinky má

---

<sup>175</sup> Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (č. 3931/2019 Sb.).

<sup>176</sup> Obdob. KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 121.

řešení úpadku žalobce (insolvenčního dlužníka) na řízení ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, rozšířený senát konstatoval, že vzhledem k tomu, že právní úprava stanovující postup podle § 74 s. ř. s. v ustanoveních, které se týkají rozšířeného senátu chybí, se analogicky bude postupovat právě podle § 74 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.<sup>177</sup> Právě v tomto případě, i s ohledem na problematiku insolvenční, byly oslovené soudy (Nejvyšší soud, Vrchní soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci) a další subjekty (Komora daňových poradců České republiky, Generální finanční ředitelství, Asociace insolvenčních správců, z. s. a jmenovitě osloveni odborníci). Na druhou stranu by tímto postupem mohla být dotčena zásada rychlosti řízení. Vzhledem k tomu, že je rozšířený senát sjednocovatelem judikatury a zabraňuje judikaturním odklonům, je spíše nežádoucí (avšak možné), aby se odkláněl od svoji rozhodovací praxe. Tudíž na úkor principu právní jistoty, by zásada rychlosti řízení musela v tomto případě ustoupit.

### **3.3 Negativní vliv judikatury rozšířeného senátu na výkon veřejné správy na konkrétním příkladě**

Kromě výše popsaného vlivu, který se týkal i samotných orgánů rozhodujících v správním řízení, má judikatura rozšířeného senátu i další vliv na tyto orgány. Negativním jevem pro správní orgány je množství judikatury, které je u řešení určitých institutů a jejich problematických aspektů neudržitelné a pro adresáty a správní orgány tak nepřehledné.<sup>178</sup> Co se týče konkrétně judikatury rozšířeného senátu, k datu 24. 10. 2023<sup>179</sup> existuje 319 rozhodnutí. Vzhledem k celkové judikatuře Nejvyššího správního soudu se nedá říct, že by se zatím jednalo o vysoký počet judikátů ze strany rozšířeného senátu, avšak i tento počet přispívá určitým dílem k celkové nepřehlednosti. Každopádně, pokud by se množství judikatury rozšířeného senátu změnilo, bylo by vhodné, aby judikatorní závěry byly promítnuty do zákonného znění právních předpisů pro větší přehlednost tak, aby samotný právní předpis neztrácel na své srozumitelnosti. Z uvedeného by bylo tedy možné pouze některé závěry promítnout novelizací do jednotlivých ustanovení, kdy by došlo k doplnění pouze jednoho slova nebo slovního spojení, popřípadě nahrazení pojmu jiným srozumitelnějším nebo správnějším pojmem. Takovýmto postupem by se snížil počet judikátů „na nastudování“ a adresáti právních norem by se tak neztráceli v množství judikatury.

---

<sup>177</sup> Není-li v ustanoveních dílů 1 a 2 stanoveno jinak, užijí se přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I.

<sup>178</sup> Např. se to týká institutu fikce doručení v správním právu (k tomu viz MUČKA PEVALA, Patřicia. *Fikce doručení v správním právu*. Olomouc, 2020. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 85 s.)

<sup>179</sup> Uvedené vyplývá ze stránek nssoud.cz.

Dále za zamyšlení určitě stojí i to, zda by neměla být ve správním řádu zakotvena možnost přerušit řízení z důvodu zakotveného, jako je tomu i v § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.<sup>180</sup>, tj. pokud se zjistí, že probíhá jiné řízení, kterého výsledek by mohl mít vliv na rozhodování, a to nejen na rozhodování soudu, ale i rozhodování správního orgánu. Jednalo by se o případ, kdy by před správním orgánem byla napadena určitá věc a rozšířenému senátu by byla postoupena otázka, jejíž odpověď by mohla mít vliv na výsledek v správním řízení. Ve správním soudnictví v řízení před krajskými soudy je výše uvedené důvodem pro to, aby došlo k přerušení řízení a v řízení před Nejvyšším správním soudem by běžné senáty neměly ve věci rozhodovat a měly by počkat na posouzení sporné otázky rozšířeným senátem.<sup>181</sup> Právní úprava však tuto možnost správním orgánům nestanovuje. Na jednu stranu z hlediska rychlosti řízení tomu není na škodu, když řízení před rozšířeným senátem trvá i několik měsíců, avšak z hlediska právního posouzení v řízení řešeného problému, by bylo vhodnější vyčkat právního názoru rozšířeného senátu, aby správní orgán měly postaveno najisto, jakým právním názorem se mají řídit.

Co lze označit za větší problém, je skutečnost, když rozšířený senát vysloví závěry obecné, když chce v první linii po správních orgánech, aby sami takto obecně stanovený závěr aplikovaly na konkrétní věc. Pro jednotlivé úřední osoby, které vystupují za správní orgány, je obtížné právní předpis správně vyložit, pokud není problematika výslovně zákonem stanovena. Jako příklad lze uvést posuzování aktů veřejné správy ve smyslu toho, zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoli. Nejvyšší správní soud totiž zastával názor, že „(...) *ke posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává (...)*“.<sup>182</sup> Uvedené materiální pojetí se snažil překonat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve svém usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44 (č. 1276/2007 Sb. NSS) se přiklonil k tzv. formálnímu pojetí opatření obecné povahy. Dovodil, že „*opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmíněk tam uvedených (...). Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje*“. Výše uvedenou judikaturu v závěru zkorigoval Ústavní soud<sup>183</sup>, který podpořil materiální pojetí opatření obecné povahy. V praxi pak rozlišování

---

<sup>180</sup> „Předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.“

<sup>181</sup> RIGEL, Filip. In: POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní...*, s. 122.

<sup>182</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

<sup>183</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409).

toho, zda se o opatření obecné povahy jedná či nikoliv, činí obtíže nejen pro krajské soudy, ale hlavně pro správní orgány a dotčenou veřejnost. Materiální pojetí tak neposiluje princip právní jistoty.<sup>184</sup> Lze shrnout, že ne každé rozhodnutí rozšířeného senátu problematiku vyjasní, a je tak pak na správních orgánech, aby na základě určitého závěru, tento aplikovaly na konkrétní případ, čímž se vystavují tomu, že je-li jejich aplikace nesprávná, příslušné rozhodnutí/opatření obecné povahy se zruší nadřízeným správním orgánem nebo krajským soudem. Správní orgány jsou pak následně povinné respektovat právní názory krajských soudů. Například v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pokud krajský soud zjistí, že je žaloba důvodná, zruší napadené rozhodnutí (rozhodnutí odvolacího orgánu, popřípadě i rozhodnutí i správního orgánu I. stupně) z důvodů v zákoně uvedených a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu<sup>185</sup>. Ten je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení vázán.<sup>186</sup>

### **3.4 Negativní vliv judikatury rozšířeného senátu na postup účastníků řízení ve správním řízení a potažmo i v řízení před krajskými soudy na konkrétním příkladě<sup>187</sup>**

Případ, kdy právní závěry přijaté rozšířeným senátem činí obtíže krajským soudům, resp. i správním orgánům, může být sice problémem, avšak stále se jedná o subjekty disponující určitým stupněm odbornosti. Daleko problematičtější je pak skutečnost, pokud závěry rozšířeného senátu jsou neuchopitelné pro účastníky řízení, kteří pak nevědí, jakým postupem se mohou domoci svých práv, což můžeme vidět u žalobního typu – žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

O žalobě na ochranu před nezákonným zásahem bylo již v odborné literatuře a člancích pojednáno<sup>188</sup>. Nicméně je nutno dodat, že judikatura správních soudů každým rokem přinese

---

<sup>184</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 167-168.

<sup>185</sup> § 78 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.

<sup>186</sup> Výjimku z uvedeného představuje situace, kdy právní názor krajského soudu byl v meziobdobí překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36). Uvedené by však mohlo vést k tomu, že pokud právní názor krajského soudu nebude vyhovovat správnímu orgánu, tyto budou hledat skutkově podobné a právně obdobné věci (i když ve skutečnosti podobné nebudou) v nové judikatuře Nejvyššího správního soudu a vyloučí tak svou povinnost řídit se právním názorem krajského soudu (KOLMAN, Petr. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. *Obchodněprávní revue*, 2016, č. 10, s. 291-292).

<sup>187</sup> Tato podkapitola vychází z MUČKA PEVALA, Patrícia. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*, 2021, č. 18, s. 638-642.

<sup>188</sup> viz např. HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, č. 1, s. 95-109; POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. *Soudní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 77-81; LICHNOVSKÝ, Ondřej. Nezákonný zásah v daňovém řízení. *Právní rozhledy*, 2012, č. 10, s. 343-350; BAHÝŤOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 74-82.

s sebou nové formy činnosti (a již i nečinnosti) správních orgánů, které lze podřadit pod pojem (ne)zákonný zásah, který dle § 82 s. ř. s. není rozhodnutím a zároveň tento pojem v sobě zahrnuje zásah, pokyn nebo donucení<sup>189</sup>. Dochází tak z mého pohledu k nežádoucímu jevu, kdy se judikatura správních soudů stává nepřehlednou, neboť o tom, co lze považovat za nezákonný zásah a co nikoliv, bylo za účinnosti s. ř. s. vyjudikováno mnoho. Tento jev je zapříčiněný ze strany žalobců, kteří mnohdy pod pojem nezákonný zásah zařazují (vědomě i nevědomě) vše, co vůči nim správní orgány učinily. Dá se říct, že tito žalobci spatřují nezákonný zásah všude, přičemž si neuvědomují jednotlivé podmínky, které je nutné splnit, aby vůbec mohli využít tento žalobní typ. Na druhou stranu je nutno podotknout, že určení toho, zda jsou jednotlivé podmínky pro využití tohoto žalobního typu naplněny, je náročné nejen pro laickou veřejnost, ale i odborníky z praxe. Můžeme říct, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je žalobou dynamického typu, přičemž uvedené je podporováno ze strany správních soudů, když zde existuje „*snaha podrobit veškerou činnost veřejné správy zasahující do právní sféry jednotlivců soudnímu přezkumu*“.<sup>190</sup>

O tom, že se jedná o žalobu dynamického typu svědčí i rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS), který pozdvihl chápání nezákonného zásahu na vyšší úroveň, i když podle mého názoru (o čem svědčí i další judikatura, která jej následovala), budou jeho závěry nepochopeny a aplikovány tak, že za zásah ze strany žalobců budou považována veškerá nezahájená řízení z moci úřední, což se po dvou letech od jeho vydání postupně ukazuje jako pravdivé.

V rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) rozšířený senát pojednával o tom, že žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v nenařízení odstranění terénních úprav (vybudování golfového hřiště) stavebním úřadem. Krajský soud<sup>191</sup> podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl s tím, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného z moci úřední, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby bylo předmětné správní řízení zahájeno. Žalobkyně v kasační stížnosti namítala, že nepovolená terénní úprava se nachází i na pozemcích v jejím vlastnictví, přičemž existence golfového hřiště jí znemožňuje pozemek užívat. Dále uvedla, že veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgány netolerovaly stavby (terénní úpravy), které jsou v rozporu se zákonem, mají nejen vlastníci přímo dotčených pozemků, ale i vlastníci pozemků sousedních. Šestý senát, kterému kasační stížnost napadla,

---

<sup>189</sup> Potěšil hodnotí pojem nezákonný zásah, tak jak je vymezen v s. ř. s. vhodně a dále uvádí, že se „*nijak předem nezavírá a umožňuje pod něj podřadit i další formy činnosti a nečinnosti veřejné správy, které nelze podřadit pod formu rozhodnutí, opatření obecné povahy a některých případů nečinnosti*“ (srov. POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní...*, s. 784).

<sup>190</sup> K § 82-87 JIRÁSEK, Jan. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní ...*

<sup>191</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze 14. 5. 2019, č. j. 43 A 19/2019-56.

postoupil věc rozšířenému senátu, neboť dospěl k závěru, že zde existuje vnitřně rozporná judikatura v otázce soudní ochrany proti správnímu orgánu, který nezahájí řízení z moci úřední. Rozšířenému senátu tak byla předložena otázka, zda je možné se bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy provedené jinou osobou, a pokud ano, za jakých podmínek.

Rozšířený senát se nejdříve zabýval způsoby zahájení správního řízení (na návrh a z moci úřední) a následně pak řešil překonání zastávaného názoru, že na zahájení řízení zahajovaného z moci úřední není právní nárok, když je zde poskytována ochrana objektivnímu právu, přičemž s. ř. s. poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům.<sup>192</sup> Zde se právě jednalo o řízení o odstranění stavby, které se zahajuje z moci úřední,<sup>193</sup> přičemž takovéto řízení obecně nezasahuje do právní sféry osoby, která podala podnět dle § 42 s. ř. ke stavebnímu úřadu. Jedná se však o závěr, který nelze vztáhnout právě na vlastníky dotčených pozemků, sousedů nebo jiných osob, jejichž hmotných práv se takováto stavba dotýká. Ve výsledku se pak takovéto osoby nemohou domáhat soudní ochrany svých práv. Je nesmyslné, aby se stavebník postavením černé stavby vyhýbal posouzení takovéto stavby z hlediska veřejného zájmu a řešení námitek dotčených osob. Za situace, kdy stavebník takovouto černou stavbu postaví a stavební úřad z moci úřední nezahájí řízení o odstranění stavby, pak je stavebník v lepší pozici, než by tak činil po právu. Vzhledem k tomu, že podáním podnětu nedochází k zahájení řízení a ani v takovémto případě žádné rozhodnutí nebylo vydáno, je možné se v případě vlastníka dotčených pozemků nebo souseda domáhat ochrany před nezákonným zásahem.

Dále uvedl, že *„odmítá půldruhého století uplatňovanou tezi, že ochrana objektivního práva je zcela nezávislá na ochraně práva subjektivního. (...) Lidé ve 21. století nemohou být chápáni jako pasivní objekty působení „vrchnostenského“ charakteru. Člověk je subjektem práva, ne bezprávným předmětem ochrany práva objektivního. V demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání. Byť pravomoci správního orgánu, které vykonává z moci úřední, slouží v první řadě k ochraně objektivního práva (a jistě mohou být uplatněny i v rozporu s vůlí všech dotčených osob), v konkrétním případě mohou být jediným nástrojem k ochraně právní sféry jednotlivce. (...). Dnes totiž základní práva nejen chrání jednatelce proti neústavním zásahům veřejné moci (svoboda „od státu“), ale zavazují též veřejnou moc k ochraně základních práv v případě, kdy je právo rušeno či omežováno ze strany třetích osob (tzv. pozitivní závazky státu k ochraně základních práv). Základní práva tak mohou být porušena též tam, kde veřejná moc nekoná k ochraně práv,*

---

<sup>192</sup> Viz § 2 s. ř. s.

<sup>193</sup> Viz § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

*byť podle objektivního práva konat má (...)*<sup>194</sup> Rozšířený senát se tak odklonil od dosavadního chápání nezávislosti ochrany práva objektivního na ochraně práva subjektivního a odmítl tvrzení, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok. Dovodil, že důsledkem nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení, které se zahajují z moci úřední, musí být kromě porušení objektivního práva, tvrzené neposkytnutí ochrany subjektivnímu právu.

Dále zdůraznil, že *„právní názor zde vyjádřený je však třeba vykládat restriktivně. Pravidlem (s dále podanými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.).“*<sup>195</sup> Proto, aby se takovéto ochrany nemohl dovolávat každý (a to i šikanózně), rozšířený senát ve svém rozsudku vymezil podmínky, které je nutno splnit kumulativně, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby.

První podmínka spočívá v tom, že *„je třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední. Třebaže toto řízení slouží v první řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu. (...) žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít.“*<sup>196 197</sup>

Zadruhé, musí být podle rozšířeného senátu zachována zásada subsidiarity zásahové žaloby, tj. že *„nesmí totiž existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu využila. Tato podmínka proto vylučuje, aby zásahovou žalobu úspěšně podala osoba, která např. nevyužila (nebo sice využila, ale bez úspěchu) opravné prostředky k ochraně svého subjektivního*

---

<sup>194</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS).

<sup>195</sup> Tamtéž.

<sup>196</sup> Tamtéž.

<sup>197</sup> Jedná se například o poškozeného vystupujícího v přestupkovém řízení, *„kdy posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání má čistě veřejnoprávní povahu a odehrává se výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351).

práva, případně soudní ochranu proti rozhodnutí, které z takového řízení vzešlo.<sup>198</sup> Tudíž v případě domáhání se zahájení přezkumného řízení není soudní ochrana možná. Na druhou stranu je však možné za zásah považovat (a následně po bezvýsledném vyčerpání řádných opravných prostředků – využití ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu, se tak domáhat ochrany žalobou na ochranu před nezákonným zásahem), pokud správní orgán podle § 94 odst. 1 správního řádu<sup>199</sup> nesdělí ve lhůtě 30 dnů účastníkovi řízení, který dal podnět k zahájení přezkumného řízení, důvod(y), proč nedošlo k zahájení přezkumného řízení.<sup>200</sup>

Rozšířený senát dále doplnil, že se nesmí jednat o případ, kdy by žalobou na ochranu před nezákonným zásahem docházelo k zneužívání práva žalobce (např., kdy žalobce dlouhodobě akceptoval stav, jehož ochrany se domáhá<sup>201</sup> nebo kdy žalobce soukromoprávním ujednáním souhlasí s určitým způsobem využití jeho pozemku a následně se svého závazku pokusí zprostit v řízení před správními orgány apod.) a v případě, že správní orgán má při posuzování podmínek pro zahájení řízení prostor pro správní uvážení, mohou správní soudy kontrolovat pouze to, zda správní orgán při své správní úvaze dodržel limity správního uvážení.<sup>202</sup>

Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že ochrany před nezákonným zásahem se může domáhat ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který dle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby, resp. nepovolené terénní úpravy.<sup>203</sup> Důležité je, aby žalobce uplatnil podnět podle § 42 s. ř., ve kterém musí

---

<sup>198</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS).

<sup>199</sup> „V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabýlo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci.“

<sup>200</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2022, č. j. 2 As 8/2022-27, podle kterého „smyslem sdělení je ujistit podatele, že se správní orgán jeho podnětem zabýval. Zároveň tato lhůta motivuje správní orgán, aby efektivně zpracovával podněty od veřejnosti a včas na ně reagoval. Tento institut tedy míří jinak než právo na zahájení řízení. To dokládá i výklad v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, č. j. 22 A 135/2016-33, publikovaném pod č. 3619/2017 Sb. NSS, podle kterého z důlce ustanovení § 42 správního řádu jednoznačně vyplývá povinnost správního orgánu vyrozumět osobu, která podala podnět, o tom, jak správní orgán s podnětem naložil. Tato povinnost je ale vázána na žádost podatele. Bez žádosti takovou povinnost správní orgán nemá. Na jinou podmínku (např. na právo na zahájení řízení), však povinnost správního orgánu vázána není. A stejně tak nelze posuzovat právo podatele být vyrozuměn v návaznosti na jinou podmínku než podání žádosti“.

<sup>201</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2022, č. j. 10 As 177/2022-27.

<sup>202</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS).

<sup>203</sup> K uvedenému je nutno doplnit, že tyto závěry rozšířeného senátu dopadají i na § 129 odst. 5 stavebního řádu. Toto ustanovení upravuje opakované stavební řízení u staveb, které byly prováděné nebo provedeny podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, avšak rozhodnutí nebo opatření bylo pravomocně zrušeno a stavba následně nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení (§ 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona). Mezi § 129 odst. 2 stavebního zákona a § 129 odst. 5 téhož zákona neexistuje podstatný rozdíl. „Také řízení o odstranění stavby v režimu § 129 odst. 5 stavebního zákona může sloužit vedle ochrany veřejného zájmu k ochraně práv osob dotčených nepovolenou stavbou. Ty mohou svá práva hájit již jako účastníci v opakovaném stavebním řízení. Pakliže opakované řízení



požadovat zahájení řízení z moci úřední, uvést, jak jej trvající nezákonnost zkracuje na jeho právech a vyčkat, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví. Dále je nutno uplatnit podnět k opatření proti nečinnosti u nadřazeného správního orgánu dle § 80 odst. 2 s. ř. Pokud by takovýto závěr nebyl přijat, tak by stavební úřady svou nečinností, spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, černé stavby/terénní úpravy legalizovaly a bránily by osobám dotčeným nepovolenou stavbou/terénní úpravou v jejich právu se účastnit řízení o umístění a povolení takovéto stavby/terénní úpravy a hájit svá práva.

Máme zde tedy další judikaturu k nezákonnému zásahu, ke které je nutné přihlížet a jejíž závěry jsou aplikované a budou aplikovány i nepřiléhavě (viz níže). Každopádně sám rozšířený senát připustil, že jeho závěry jsou použitelné nejen na odstraňování staveb dle stavebního zákona<sup>204</sup>.

Na základě tohoto rozsudku by potenciální účastníci řízení měli být schopni určit, jaké nezahájení řízení z moci úřední lze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a tudíž jakým žalobním typem se mají domáhat ochrany svého veřejného subjektivního práva. V důsledku předložení výše uvedené věci rozšířenému senátu, došlo k přerušení některých řízení, neboť jejich posouzení záleželo na tom, jak rozšířený senát rozhodne. Jelikož již bylo rozhodnuto, odpadl důvod pro přerušení řízení a o těchto věcech bylo meritorně rozhodnuto. První z nich se týkala taktéž nezahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona.<sup>205</sup> Tudíž závěry rozšířeného senátu jsou zde aplikovány na situaci podle stejného právního předpisu.

Existuje však i judikatura, která závěry rozšířeného senátu aplikovala i na situaci podle jiného právního předpisu, než je stavební zákon. Konkrétně se jednalo o neprovedení sektorového šetření dle § 18a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“) na základě

---

*neskončí povolením stavby, je zřejmé, že se případným dotčeným osobám dosud nedostalo ochrany jejich práv. V případě, že stavba není v opakovaném řízení o původní žádosti o stavební povolení (či o původním ohlášení) povolena, proto navazuje na opakované řízení v logické posloupnosti řízení o odstranění stavby. Až toto řízení může poskytnout ochranu těm právům, která byla nepovolenou stavbou dotčena.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 As 13/2021-32). Za situace, kdy proběhne opakované stavební řízení se záporným výsledkem, tj. stavba není povolena (původní žádost o povolení stavby se zamítá), automaticky na toto řízení navazuje řízení o odstranění stavby, kdy prvním úkonem v tomto řízení je vydání rozhodnutí o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2019, č. j. 8 As 73/2018-44). Pakliže se osoba, poté co v opakovaném stavebním řízení nebyla stavba povolena, domáhá toho, aby stavební úřad vydal rozhodnutí, necht' je předmětná stavba odstraněna, prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti stavebního úřadu, činí nesprávným žalobním typem. Fakticky tato osoba požaduje i to, aby bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, jelikož prvním úkonem v řízení o odstranění stavby je vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Tudíž klasické řízení se nevede. A jelikož nám okamžik zahájení řízení o odstranění stavby splývá s okamžikem vydání rozhodnutí o odstranění stavby, je nutno se bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, neboť domoci se vydání rozhodnutí je možné v již zahájeném správním řízení, což se v tomto případě neděje (srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 8. 2023, č. j. 65 A 49/2023-34).

<sup>204</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS).

<sup>205</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 302/2019-37.

podaného podnětu. Žalobkyně se v této věci obrátily na krajský soud se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který tuto žalobu odmítl.<sup>206</sup> Důvodem odmítnutí žaloby bylo to, že žalobkyně by neprovedením sektorového šetření nemohly být přímo zkráceny na svých právech, přičemž sektorové šetření je řízením zahajovaným z moci úřední, k jehož provedení mohou dát žalobkyně pouze podnět. Tudíž zde neexistuje veřejné subjektivní právo. Nejvyšší správní soud<sup>207</sup> o věci pojednal takto. Účelem samotného sektorového šetření je zjištění, zda hospodářská soutěž na trhu s elektřinou je neúčinná jako celek. Nejedná se tedy o zjištění, zda k narušování hospodářské soutěže dochází v důsledku chování jedince. Zároveň sektorové šetření není správním řízením, a proto nelze na něho aplikovat ustanovení správního řádu (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů). Tudíž nelze aplikovat ani ustanovení o tom, zda je správní řízení zahajováno ex offio či na žádost. Jedná se o postup sui generis v rámci správního dozoru, avšak zde není výkon obecného správního dozoru, na který by bylo možné aplikovat zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Tudíž se nejedná ani o kontrolní řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „je žalovaný povinen postupovat v souladu se zásadou legality a ofi­ciality. V návaznosti na to je nutno posuzovat i otázku nesplnění podmínek řízení o zásahové žalobě podle § 82 s. ř. s.“. Dále uvedl, že „z rozsudku rozšířeného senátu ve věci ŽAVES vyplývá, že z povahy řízení z moci úřední nebo jakéhokoliv postupu sui generis orgánu veřejné moci vázaného principem ofi­ciality a legality nelze ještě dovozovat, že je zcela na libovůli správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoliv; zda úkon provede, či nikoliv. Ze samé podstaty nezahájení řízení z moci úřední či postupu správního orgánu vázaného zásadou ofi­ciality a legality (dále užíváno jen ve zkratce „řízení z moci úřední“) nelze jednoznačně prima facie dovodit, že se zjevně a nepochybně nemůže jednat o nezákonný zásah, protože by nebyla naplněna podmínka řízení podle § 82 s. ř. s. a žaloba by musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro přípustnost zásahové žaloby hraje podle rozsudku ve věci ŽAVES a rozsudku EUROVIA zásadní roli, zda stěžovatelky tvrdí „myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední“. Je ovšem nutno důsledně rozlišit, že pro přípustnost zásahové žaloby postačuje toliko plausibilní tvrzení, nikoliv prokázání, že tvrzení je pravdivé. Nadto pokud nelze jednoznačně říci, že veřejná subjektivní práva stěžovatelky zjevně a nepochybně nemohou být za žádných okolností v důsledku nezahájení sektorového šetření podle § 18a energetického zákona dotčena, je nutno zásahovou žalobu posoudit meritorně. V případě, že by soud v řízení o žalobě shledal, že nezahájením sektorového šetření podle § 18a energetického zákona subjektivní práva a povinnosti stěžovatelek dotčena skutečně nebyla, ačkoliv to tvrdí, což Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá, bylo by nutno zásahovou žalobu zamítnout pro nedůvodnost.“<sup>208</sup>

Tudíž samotná povaha sektorového šetření podle § 18a energetického zákona neznamená, že se zjevně a nepochybně nemůže jednat o zásah dle § 82 s. ř. s. Je dále nutno zkoumat to,

<sup>206</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 56/2018-160.

<sup>207</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52.

<sup>208</sup> Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52.

zda žalobkyně tvrdí ono myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední. V souzeném případě Nejvyšší správní soud shledal toto tvrzení v tom, že žalobkyně uvedly, „že provedení sektorového šetření je jediným způsobem ochrany proti důsledkům cenových rozhodnutí, která způsobují systémové narušení hospodářské soutěže na trhu s elektřinou. Namítají, že cenová rozhodnutí jsou nezákonná, diskriminační a v rozporu s právem Evropské unie. Až v návaznosti na provedené sektorové šetření podle § 18a energetického zákona žalovaný podle zjištění z něho pocházejících učiní opatření (formou rozhodnutí ve správním řízení nebo opatření obecné povahy), která odstraní příčiny takového stavu. Svá tvrzení stěžovatelky v žalobě podrobně rozvádějí“.<sup>209</sup> Sice samotné sektorové řešení nevede k vydání rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, avšak v další navazující fázi se k těmto opatřením přistupuje, přičemž zde energetický zákon výslovně s dotčením práv a povinností konkrétních subjektů počítá (viz § 18a odst. 3 energetického zákona). Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že samotná povaha sektorového řešení dle § 18a energetického zákona nevylučuje přípustnost zásahové žaloby, kterou se „subjekty účastnící se hospodářské soutěže na trhu s elektřinou (§ 18a odst. 3 téhož zákona) domáhají jeho zahájení, neboť neprovedení sektorového šetření myslitelně může tyto subjekty přímo zkrátit na jejich veřejných subjektivních hmotných právech“. Další podmínky přípustnosti zásahové žaloby nezkoumal, přičemž zavázal krajský soud, aby je nově posoudil. Závěrem k tomuto případu je ještě vhodné zdůraznit a připomenout, že rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) je aplikován i na situace, kdy se nejedná jen o (ne)zahájení klasického správního řízení z moci úřední, ale i nezahájení dalších postupů a procesů (např. kontrolních a dozorových) v rámci výkonu veřejné správy.

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) s sebou však přinesl mylně se domnívající možnost ochrany před nezákonným zásahem. Například se jednalo o případ, kdy se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval nikoliv v tom, že nebylo zahájeno disciplinární řízení, nýbrž v postupu při šetření jeho podnětu. Městský soud<sup>210</sup> žalobu zamítl s tím, že se jedná o oblast správně-disciplinárního trestání, tudíž zde neexistuje právo třetí osoby na to, aby byl kdokoliv uznán vinným a aby bylo s kýmkoliv zahájeno a vedeno disciplinární řízení. Po podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud<sup>211</sup> o věci uvážil takto. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v tomto případě se nejedná o faktickou nečinnost správního orgánu (pozn. autorky: i když jeho závěry ve výsledku na faktickou nečinnost správního orgánu dopadají, viz níže). Uvedl, že nadále zůstává při předmětném rozsudku rozšířeného senátu v platnosti judikatura, která nepřipouští ochranu proti nezahájení řízení nebo neumožňuje se poškozenému domáhat zahájení přestupkového

---

<sup>209</sup> Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52.

<sup>210</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2020, č. j. 8 A 54/2020-111.

<sup>211</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53 (č. 4186/2021 Sb. NSS).

řízení vůči osobě podezřelé z přestupku. Ve většině případů se nezahájení řízení z moci úřední nedotkne subjektivních hmotných práv osoby, která podnět podala. U vlastníka pozemku je situace odlišná než u osoby, která podala podnět k zahájení přestupkového, disciplinárního nebo přezkumného řízení. Žalobci tak žádné veřejné subjektivní právo na zahájení disciplinárního řízení nesvědčí, neboť bez ohledu na výsledek, tato zůstávají nedotčena. Předmětem disciplinárního zjišťování, jakožto fáze před samotným disciplinárním řízením, je prošetření skutečností, které jsou uvedeny v podnětu, popřípadě ve stížnosti za účelem, zda má být s určitou osobou (členem komory) zahájeno disciplinární řízení, přičemž zde nedochází k vydání rozhodnutí. I když by bylo shledáno, že podnět byl důvodný, nevedlo by to ke vzniku nároku žalobce na jakýkoliv další konkrétní postup ve věci. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*negativní vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení vůči třetí osobě nemůže být nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv podatele ani jiných osob ve smyslu § 82 s. ř. s. Podnět k zahájení disciplinárního řízení, jeho vyřízení nebo faktická nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení disciplinárního řízení z moci úřední se v tomto ohledu odlišují od povahy podnětu k zahájení řízení z moci úřední, o němž rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.*“<sup>212</sup>

Další věc se týkala tvrzené nečinnosti obvodního báňského úřadu, kdy žalobkyně podala žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu. Krajským soudem<sup>213</sup> v této věci bylo uloženo, aby žalovaný rozhodl ve věci žalobkyně o určení neexistence práva těžit v dobývacím prostoru. Nejvyšší správní soud<sup>214</sup> se však zabýval mimo jiné i tím, zda by nebyla přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv. Žalobkyně se dovolávala § 41 odst. 1 písm. c) zákona č. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“), tudíž zastavení provozu. K tomuto Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná o zvláštní dozorcí pravomoc (jedná se zde o faktický úkon veřejné moci), kdy se žádné správní řízení nevede a ani zastavení provozu v dobývacím prostoru není správním rozhodnutím. Dále poukázal na odbornou literaturu, která „*předpokládá, že proti zastavení provozu se může provozovatel bránit právě zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s., tj. podobně jako proti neadekvátnímu fyzickému zásahu policisty (VÍCHA, Ondřej. Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s., komentář k § 41). Okamžité zastavení provozu v dobývacím prostoru slouží jako rychlý a účinný nástroj, pokud je toho nezbytně třeba k ochraně zdraví při práci, bezpečnosti provozu či technických zařízení či ochraně majetku. „Zastavit provoz nebo jeho část lze nejpozději do okamžiku odstranění zjištěných závad, a to pouze v případě, že zjištěné nedostatky nelze odstranit ihned (tedy v době jejich zjištění). Nařídí zastavit provoz nebo*

<sup>212</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53 (č. 4186/2021 Sb. NSS).

<sup>213</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2019, č. j. 22 A 56/2019-55.

<sup>214</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020-45.

jeho část lze též pouze v nezbytném rozsahu, toto krajní opatření tedy musí být přiměřené (proporcionální) ve vztahu k zjištěným nedostatkům“ (VÍCHA, *tamtéž*). Tato nařízovací dozorcí pravomoc se aktivuje pouze v případě, že organizace, která v dobývacím prostoru vykonává svou činnost (zpravidla těžbu, průzkum, sanaci či rekultivaci), sama opomene přijmout bezodkladná opatření k odstranění zjištěných závad a k předcházení provozních nehod a pracovních úrazů [k tomu srov. zejména povinnosti vyjmenované v § 6 odst. 2 a odst. 3 písm. b) až e) zákona o hornické činnosti]. Pravomoc báňského úřadu okamžitě zastavit provoz nechrání ani nepřímá práva obce nebo jejích občanů (chrání otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci apod.), nemůže se proto nijak dotýkat hmotných práv obce a jejích obyvatel ve smyslu závěrů rozsudku ŽAVES“. Žalobkyně tak nemohla mít subjektivní právo na tom, aby bylo nařízeno zastavení provozu v dobývacím prostoru dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti.

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) s sebou pozitivně přinesl možnost soudní ochrany práv vlastníků pozemků a sousedů, kteří jsou na svých právech dotčeni nepovolenou stavbou či terénní úpravou, prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nelze se tak bez dalšího spokojit s obecně zastávanými názory, ale je nutno přihlížet ke každému případu individuálně. Zároveň tento rozsudek pomohl oslabit lepší pozici stavebníka v případě nepovolené stavby/terénní úpravy, než kterou by měl v případě stavby postavené v souladu po právu. V tomto ohledu je však důležité, aby se vlastníci dotčených pozemků nebo sousedí svých práv aktivně domáhali a v případě nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení (o odstranění stavby) z moci úřední, brojili proti této nečinnosti. Dále je nutno doplnit, že samotné připuštění rozšířeného senátu, že jeho závěry lze aplikovat i na situace dle jiných právních předpisů, než je stavební zákon, je dobré z hlediska toho, že svoje závěry neomezil pouze na jednu právní oblast. Na druhou stranu však dojde k situacím, kdy si žalobci závěry tohoto rozsudku přizpůsobí na svůj případ, i když tyto závěry na jejich případ nebude možné aplikovat. Uvedené lze již spatřovat u navazující praxe. Každopádně tento rozsudek již pomohl selektovat (ne)zásahy spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, přičemž postupem času se tato kategorie (ne)zásahů může postupně zvětšovat. Lze tedy dodat, že existuje mnoho forem (ne)činností veřejné správy, které byly napadeny žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale i mnoho forem (ne)činností, které ještě nebyly a u nichž nelze prozatím určit, zda je lze klasifikovat jako zásah do práv jednotlivce. „Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých braničních úkonů správních orgánů podřídít (pozn. autora: a zda je vůbec podřídít lze), je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přiblídnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu“.<sup>215</sup> Bylo by

---

<sup>215</sup> KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 698.

proto vhodné, s ohledem na nepřehlednost těchto úkonů jako (ne)zásahů vytvořit jejich celkový přehled, který by byl pravidelně aktualizován a byl by dostupný široké veřejnosti (např. i na stránkách nssoud.cz), aby ta při podání žaloby věděla, zda se na správní soudy vůbec může obrátit, resp. zda využívá správní žalobní typ. Správní soudy by pak nemusely vyzývat na odstranění nedostatků žaloby (úprava žalobního typu) ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 (č. 3687/2018 Sb. NSS). Zároveň je potřebné dodat, že vytvoření nějakého selektivního mechanismu, který by tyto tvrzené zásahy zrevidoval, resp. by omezil možnost domáhat se soudní ochrany je ve světle současné judikatury nemožné, když, jak bylo v úvodě této podkapitoly uvedeno, je zde snaha o podrobení soudnímu přezkumu veškeré činnosti veřejné správy, která zasahuje do právní sféry jednotlivých osob. Proto je nutné se přiklánět k otevřenosti tohoto žalobního typu i nadále, detailně zkoumat, zda jsou splněny podmínky pro to, zda se o zásah jedná či nikoliv a nezaměřovat se na to, jak omezit šikanózní podávání žalob na ochranu před nezákonným zásahem. Bohužel pro účastníky řízení, zejména ty nezastoupené advokáty, jsou závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) těžko uchopitelné.

### **3.5 Rozhodovací činnost rozšířeného senátu jako sjednocování judikatury celým právním řádem<sup>216</sup>**

Jak již bylo řečeno, rozšířený senát sjednocuje judikaturu Nejvyššího správního soudu. Jsou však případy, kdy jeho závěry vedou k sjednocení judikatury napříč celým právním řádem. Děje se tak hlavně za situace, kdy určité právní instituty jsou společné bez ohledu na to, o jakou právní úpravu se jedná. Jako příklad můžu uvést institut doručování, který znají procesní předpisy upravující občanské soudní řízení, trestní řízení, soudní řízení správní a i správní řízení. V rámci doručování totiž nastala nejednotnost nazírání na počítání lhůty u fikci doručení v případě doručování do datové schránky. V praxi správní soudy konkrétně řešily stanovení rozhodného okamžiku, kdy bude písemnost považována za doručenu (kdy bude doručeno fikcí), je-li doručováno do datové schránky ve správním řízení.

Dříve zastávaným názorem byl ten, který říkal, že § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu<sup>217</sup> se neaplikuje na § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované

---

<sup>216</sup> Tato podkapitola vychází z MUČKA PEVALA, Patricie. Fikce doručení u jednotlivých způsobů doručování I. *Právní rozhledy*, 2022, č. 15-16, s. 550-557.

<sup>217</sup> „Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin.“

konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“)<sup>218</sup>. Jinak řečeno, pokud se osoba, které byla písemnost doručována do datové schránky, nepřihlásila do této datové schránky ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy ji byla písemnost do této datové schránky dodána, písemnost se považovala za doručenou desátým dnem bez ohledu na to, zda se jednalo o státní svátek nebo víkend. Tudíž v případě, kdy poslední desátý den připadl na sobotu, neděli nebo státní svátek, nedocházelo k posunu posledního dne na nejbližší pracovní den. Uvedené počítání lhůty bylo zdůvodněno zejména tím, že do datové schránky je možné se připojit kdykoliv, na rozdíl od doručování laicky řečeno na poštu, která není otevřena 24 hodin 7 dní v týdnu.<sup>219</sup> Tyto závěry, pak byly ze stejného důvodu následně vztáhnuté i na zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), kdy bylo konkrétně dovozeno, že § 33 odst. 4 daňového řádu, stanovující stejné pravidlo jako uvedené v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, nelze aplikovat na § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Afs 76/2012-28, č. 2875/2013 Sb. NSS, obdob. pak usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 11. 2017, č. j. 30 Af 26/2016-44 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 10 As 46/2015-43).

Od této judikatury se odchýlil Krajský soud v Plzni<sup>220</sup>, který dovodil, že právě výše uvedené pravidlo zakotvené jak ve správním řádu (v § 40 odst. 1 písm. c), v daňovém řádu (§ 33 odst. 4), tak i v s. ř. s. (§40 odst. 3) je nutno aplikovat na § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost a následně byla věc postoupena<sup>221</sup> rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, „*zda se v případě doručování do datové schránky účastníka řízení fikcí podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb. uplatní pravidlo pro počítání času zakotvené v § 33 odst. 4 daňového řádu*“.

Rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85 (č. 4367/2022 Sb. NSS) mimo jiné komparoval jednotlivé procesní předpisy upravující počítání lhůty při doručování písemností, a hlavně se zabýval tím, jak se jednotlivé právní oblasti staví u doručování do datové schránky fikcí k (ne)posouvání lhůty na nejbližší pracovní den případně-li poslední den lhůty na víkend nebo státní svátek. Uvedl, že podle jazykového výkladu § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech směřuje k tomu, aby se s časovým intervalem (10 dnů),

---

<sup>218</sup> „Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení“.

<sup>219</sup> MINISTERSTVO VNITRA. Závěr č. 93 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. mvcr.cz, 11. června 2010 [cit. 11. října 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-řádu-a-správnímu-trestání.aspx>.

<sup>220</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2018, č. j. 30 Af 31/2017-53.

<sup>221</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2021, č. j. 4 Afs 264/2018-66.

nakládalo jako s lhůtou<sup>222</sup>. Podle smyslu a účelu, však jde o dobu<sup>223</sup>. Nicméně, „judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a až na výjimku v oblasti datových schránek i Nejvyššího správního soudu s tímto časovým intervalem zachází jako se lhůtou. Činí tak již dlouhou dobu a s vědomím, že důvody pro to nespočívají ve smyslu a účelu zmíněného časového intervalu, vyběř v obsahové nejednoznačnosti pozitivně právní úpravy, která vytváří zásadní výkladové obtíže tím, že její výklad jazykový vede k jinému závěru než výklad teleologický. Judikatura proto dala přednost jazykovému výkladu, neboť dospěla k závěru, že výklad teleologický by byl v neprospěch účastníků řízení“.<sup>224</sup>

Jinak řečeno, soudy v občanském soudním řízení a v řízení trestním dovodily, že v § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je stanovena desetidenní lhůta, po jejímž uplynutí nastane fikce doručení v případě doručování do datové schránky. Případně-li však poslední den této lhůty na sobotu, neděli nebo státní svátek, poslední den lhůty se posouvá na nejbližší pracovní den. § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech byl vykládán různě soudy ve správním soudnictví na jedné straně a soudy v občanském soudním řízení a řízení trestním na druhé straně. Rozšířený senát k tomu uvedl, že „v případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba nejvyšší soudy, takže mezi těmito vrcholnými soudními orgány může „dojít k interpretačnímu střetu, který nelze jednoduše řešit pomocí existujících mechanismů sjednocování judikatury, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě maximální zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu z 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009 - 55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 30, shodně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 19. 10. 2020, č. j. 9 Afs 4/2018 - 65, č. 4119/2020 Sb. NSS, bod 45). Právní názor vyslovený v plenárním stanovisku Nejvyššího soudu odráží letitou judikaturní praxi, která je sama o sobě významnou hodnotou, byť v žádném případě bezvýhradně závazující (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007 - 91, č. 2112/2010 Sb. NSS, bod 37)“.<sup>225</sup> Závěrem rozšířený senát konstatoval, a tedy ve výsledku sjednotil judikaturu napříč celým právním řádem, že § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech, jako i „§ 45 odst. 4 daňového řádu, § 24 odst. 1 správního řádu, § 49 odst. 4 o. s. ř. a § 64 odst. 4 trestního řádu, je tedy třeba vykládat tak, že úložní doba podle těchto ustanovení (i její elektronický ekvivalent při doručování do datové schránky) končí podle pravidel pro lhůty upravených příslušnými procesními řády. Doručuje-li se dokument při správě daní, je proto pro oblast doručování do datové schránky rozhodný § 33 odst. 4 daňového řádu, podle něhož, případně-li poslední den lhůty na sobotu,

---

<sup>222</sup> „Lhůta je časový úsek stanovený k uplatnění práva“ (srov. LAVICKÝ, Petr In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1-654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2160).

<sup>223</sup> „Dobou je časový úsek, jehož uplynutím zaniknou práva a povinnosti bez dalšího, aniž je zapotřebí učinit nějaký úkon“ (srov. LAVICKÝ, Petr. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník ...*, s. 2160).

<sup>224</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85 (č. 4367/2022 Sb. NSS).

<sup>225</sup> Tamtéž.



*neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou v kratších časových jednotkách, než jsou dny“<sup>226</sup>*

V popsaném případě rozšířený senát primárně přihlédl k výkladu § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech jiných právních odvětví, přičemž tento výklad sjednotil s výkladem, a tedy novým právním názorem, které mají v budoucnu zastávat správní soudy. Bezesporu se jedná o kladný vliv, neboť nedošlo-li by k sjednocení výkladu předmětného ustanovení, rozšířený senát by jednal v rozporu s principem právní jistoty. Nelze totiž stejné ustanovení vykládat různými způsoby podle toho, v jakém řízení se daný účastník nachází. Připustily-li by se různé výklady § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech, mohlo by dojít k založení nežádoucího precedentu. A to takového, kdy u dalších společných institutů zakotvených v různých procesních předpisech, by tyto mohly být vykládány různě, přičemž jejich počet by mohl narůstat a došlo by tak k absolutní nepřehlednosti celého právního systému.

### **3.6 Dílčí závěr**

Rozšířený senát v rámci správního soudnictví představuje vrcholný mechanismus sjednocování judikatury, který ovlivňuje řadu subjektů. Jeho rozhodovací činnost je pečlivě sledována a často podrobována i kritice, proto s sebou nese velké břemeno při přijímání právních názorů a vykonávání jeho další činnosti, jako je například přijímání zásadních usnesení podle § 18 s. ř. s. Z pohledu správních orgánů jsou zásadní usnesení projevem jejich nesprávné praxe, což mohou v tomto ohledu vnímat negativně, jelikož nedošlo k schválení postupu tohoto správního orgánu. V pozitivním slova smyslu však lze chápat přijetí zásadního usnesení jako nástroj pro odstranění této nesprávné praxe, čímž mohou odpadnout důvody pro další obranu ze strany účastníků řízení (podání opravných prostředků, popř. žaloby). V § 18 s. ř. s. je tak upraven postup přijetí zásadního usnesení rozšířeného senátu pouze tehdy, pokud se odchyluje od právního názoru správního orgánu. V právní úpravě však absentuje postup přijetí zásadního usnesení rozšířeného senátu, pokud by chtěl „podržet“ právní názor správního orgánu a s tímto se ztotožnit. Pokud by takováto situace nastala, znamenala by pro správní orgán pozitivní vliv. Avšak s ohledem na to, že v s. ř. s. uvedený postup není upraven, nebude se v takovémto případě zásadní usnesení přijímat, a proto se jedná o pozitivní vliv bezvýznamný.

Nicméně, jakkoliv právní názory rozšířeného senátu ovlivňují různé subjekty respektující tyto názory, je na právní názory rozšířeného senátu nutno nazírat i z toho úhlu pohledu, že mohou být změněny a těmito subjekty zpochybněny za situace, kdy názory hovořící proti právním

---

<sup>226</sup> Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85 (č. 4367/2022 Sb. NSS).

názorům rozšířeného senátu jsou opřeny o smysluplné konkurující argumenty.<sup>227</sup> Dalo by se říct, že se zde vytvořil nepřímý prostředek kontroly nad judikaturou rozšířeného senátu, neboť ne všechny právní názory vyslovené rozšířeným senátem mohou být aktuální, popř. správné. Ve výsledku se pak rozšířený senát může odchýlit od své vlastní rozhodovací praxe. Takovýto odklon pak negativně zasahuje do principu právní jistoty. A i z tohoto důvodu by těchto odklonů mělo být co nejméně. Předcházet by se tomu dalo tak, že by rozšířený senát postupoval podle § 74 s. ř. s., tudíž by si vyžádal stanoviska od dalších subjektů (osob), aby měl v konkrétním případě k dispozici různé názory a postoje. Uvedený postup by pak měl využívat pouze ve velmi kontroverzních případech, o kterých by nepanovala shoda nejen mezi správními soudy, ale i mezi dalšími odborníky z praxe a akademickými pracovníky. Například by se mohlo jednat o nejednoznačné určení, o jakou formu činnosti v konkrétním případě se jedná. Jinak řečeno, rozšířený senát by se neměl uchýlovat k tomuto postupu v každém jednotlivém případě, neboť by došlo k nerespektování zásady rychlosti řízení, o jejímž dodržování ze strany rozšířeného senátu je pojednáváno v kapitole 4. Ačkoliv je změna vlastních názorů rozšířeného senátu možná, bylo by dobré uvedené přímo promítnout do § 17 s. ř. s., který by nově stanovoval, že:

---

<sup>227</sup> „judikatura správních soudů není neměnná, a jistě mu dokonce ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu zdejšího soudu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit validitu takového právního názoru [to samozřejmě neplatí o závažnosti právního názoru vyjádřeného v téže věci - k tomu viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS]. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odebrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, ke jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přiblížit (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalou existenci judikatury. Tato premisa je v plném souladu s právním závěrem Ústavního soudu, podle něhož „ustálenost a platnost [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.“ (viz náleží IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 násl., na s. 392). Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti rozhodnutí rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru rozšířeného senátu přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Právě uvedené samozřejmě nelyučuje, že senát Nejvyššího správního soudu výjimečně dospěje i přes nepřesvědčivou právní argumentaci stěžovatele s ohledem na důvody sbora podané (viz bod [7] sbora) ke závěru, že právní názor rozšířeného senátu je nesprávný, a věc mu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předloží; jakkoliv totiž právní otázku v kasační stížnosti zásadně vymezuje stěžovatel (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud, který zná právo (lura novit curia), zajisté není omezen jen na stěžovatelem nabídnuté odůvodnění určitých právních závěrů.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS).

*„(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.*

*(2) Změna právního názoru dříve vysloveného rozšířeným senátem je přípustná, má-li být rozšířeným senátem stejná právní otázka posouzena jinak.*

*(3) Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.“*

Jako negativní jev je nutno hodnotit samotné množství judikatury, ke které svým podílem přispívá rozhodovací činnost rozšířeného senátu. Bylo by vhodné, pokud to bude možné, aby jednotlivé právní názory byly zohledněny v samotných právních předpisech tak, aby tento neztrácel na své přehlednosti a srozumitelnosti. V rámci novelizací by do příslušných ustanovení mohlo být doplněno slovo, slovní spojení, popř. by byl nahrazen pojem jiným pojmem. Mohlo by tak dojít k snížení počtu judikatury, kterou by jednotlivé správní orgány měly vědět pro jejich rozhodování, či účastníci řízení pro jejich obranu.

Další změna by se mohla dotknout úpravy přerušení řízení před správním orgánem z důvodu předložení právní otázky rozšířenému senátu, jejíž vyřešení by mohlo mít na výsledek správního řízení vliv. Konkrétně by tedy mohl být tento důvod pro přerušení řízení začleněn do § 64 odst. 1 písm. d) s. ř. Tudíž by novelizovaný § 64 odst. 1 s. ř. stanovoval, že:

*„1) Správní orgán může řízení usnesením přerušit*

*a) současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2,*

*b) současně s výzvou k zaplacení správního poplatku, který je spojen s určitým úkonem v řízení, a s určením lhůty k jeho zaplacení; v řízení pokračuje, jakmile mu byl předložen doklad o zaplacení správního poplatku,*

*c) probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán*

*1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a),*

*2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4; za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce,*

*d) jestliže rozhodnutí závisí na právní otázce, která byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu na posouzení,*

*e) do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi,*

*f) z dalších důvodů stanovených zákonem.“*

Za situace, kdy by správní orgány konkrétní věc posoudily jinak, než by tu samou věc později posoudil rozšířený senát, rozhodnutí správního orgánu by bylo zbytečné. Horší by byla pak situace, kdyby účastníci řízení využili opravné prostředky za podmínky, že by byly tyto přípustné, popř. by se pak obrátili žalobou na správní soud, neboť by došlo k zrušení napadeného

rozhodnutí nerespektujícího právní názor rozšířeného senátu. Jednalo by se o zbytečně vynaložený čas a hlavně pro účastníky řízení vynaložené náklady řízení.

Ze strany správních orgánů jsou pak dále problematické právní názory rozšířeného senátu, které jsou obecné. Správní orgány takto obecně stanovený závěr často neví jak správně aplikovat na konkrétní věc, čímž vystavují jejich rozhodnutí, popř. jiné formy činnosti veřejné správy, možnosti zrušení vyššími instancemi. S obecnými právními názory rozšířeného senátu „bojují“ i účastníci řízení, kteří např. v závěru nevědí, jakým postupem (jakou žalobou) se mohou domoci svých práv. Každopádně stav ve správním soudnictvím, který komentoval Šimka v roce 2018, přetrvává stále. Uvedl<sup>228</sup>, že stále „není jasné, co jak lze žalovat“, přičemž „správní soudnictví má poskytovat jednotlivci efektivní ochranu před jakýmkoli nezákonným jednáním veřejné správy, jež se nějak dotýká sféry jeho práv a povinností. Soudní proces ve správním soudnictví má být pro účastníka nekomplikovaný, bez zbytečných formalit a procesních zákrut, předvídatelný (...)“. Z hlediska aktuálnější judikatury můžeme zmínit žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kdy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS), sice objasnil problematiku žalovatelnosti pasivity správního orgánu v případě nezahájení řízení, avšak podle následně vyvstalé judikatury Nejvyššího správního soudu, je ze strany účastníků řízení (a to i zastoupených advokáty) ne zcela jasná. Svědčí o tom judikatura, která na základě rozsudku rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) již selektovala, co lze považovat za zásah spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, a co nikoliv. Počet judikátů v tomto ohledu narůstá a nelze říct, kdy nastane „stopstav“, jelikož existuje mnoho forem (ne)činností veřejné správy, které byly napadeny žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale i mnoho forem (ne)činností, které ještě napadeny nebyly a u nichž nelze prozatím určit, zda je lze klasifikovat jako zásah do práv jednotlivce. Kategorie (ne)zásahů je prozatím bezlimitní, a proto by bylo žádoucí vytvořit pravidelně aktualizující celkový přehled, dostupný široké veřejnosti (např. na stránkách nssoud.cz). Proces před správním soudem by tak byl pro žalobce méně komplikovanější, neboť by věděl, zda se na správní soudy vůbec může obrátit, a pokud ano, jakým žalobním typem bez toho, aniž by jej soudy musely vyzývat k úpravě žalobního typu.

Závěrem, a v pozitivním slova smyslu, lze uvést, že role rozšířeného senátu v moci soudní může plnit i roli sjednocovatele v rámci celého právního řádu, kdy výklad ustanovení zákona použitelného i v občanském soudním řízení, či řízení trestním, sjednotí s výkladem, který je zastáván v těchto jiných právních odvětvích. Takovouto rozhodovací činností rozšířený senát

---

<sup>228</sup> ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*, 2018, č. 2, s. 26-27.

posiluje princip právní jistoty a adresáti právních norem se tak neztrácejí v jejich výkladu, resp. nemusí si dávat pozor, v jakém procesním odvětví se nacházejí, když všechny mají výklad stejný.

## 4 Rychlost řízení před rozšířeným senátem

Jednou z procesních záruk práva na spravedlivý proces je vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Podle čl. 38 odst. 2 věta první Listiny „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“.<sup>229</sup> Smyslem citovaného ustanovení je zabránit odepření spravedlnosti, neboť platí, že spravedlnost opožděná je spravedlností odepřenou.<sup>230</sup> Na zákonné úrovni v s. ř. s. není přímo zakotveno, že by měly správní soudy rozhodovat v přiměřených lhůtách, nicméně nesmíme zapomenout na § 64 s. ř. s., podle kterého „nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu“. Podíváme-li se do o. s. ř. v § 6 věta první o. s. ř. najdeme přímo zakotvenou zásadu rychlosti řízení (neboli taktéž princip rozhodování bez zbytečných průtahů), která je vyjádřena takto: „v řízení postupuje soud předvídatelně a v součinnosti s účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly podle míry jejich účasti spolehlivě zjištěny“.

Ve vztahu k projednání a rozhodování věci rozšířeným senátem, lze rychlost řízení hodnotit negativně, jak je ukázáno v této kapitole, neboť dochází k prodloužení doby rozhodování i o několik měsíců, ne-li let, což může vést k tomu, že „běžný“ senát se raději přikloní k dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, aniž by se obrátil na rozšířený senát s případným odlišným názorem od této dosavadní praxe.<sup>231</sup> Účelem této kapitoly je tak navrhnout takové změny v právní úpravě, aby došlo k zrychlení procesu rozhodování před rozšířeným senátem u všech věcí postoupených rozšířenému senátu, u věcí postoupených rozšířenému senátu, které se projednávají a rozhodují přednostně nejen podle § 56 s. ř. s., popř. věcí, které by měly být projednány a rozhodnuty přednostně (např. zkoumání pravomoci rozšířeným senátem předtím než začne projednávat jemu postoupenou věc).

---

<sup>229</sup> Podobně viz č. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, podle kterého „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti“. Před Evropským soudem pro lidská práva se pak posuzuje při vznesení námítky týkající se nepřiměřeně dlouhého projednání a rozhodnutí věci složitost věci, chování stěžovatele, státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele. Bezesporu by tak do uvedeného spadalo i zohlednění řízení před rozšířeným senátem (srov. Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 6. 2000, č. 30979/96 ve věci Frydlander proti Francii).

<sup>230</sup> K § 38 PEKAŘOVÁ, Lenka. In: HUSSEINI, Faisal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfjpwk232ge4texzr&rowIndex=0>.

<sup>231</sup> RIGEL, Filip In: POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní...*, s. 134.

## 4.1 Rozhodování rozšířeného senátu z časového hlediska

Podíváme-li se na rozhodování rozšířeného senátu v číslech od jeho znovuzrození, tj. od roku 2003, můžeme z tabulek<sup>232</sup> uvedených v přílohách této práce vyčíst následující.

V roce 2003 započal fungovat celý Nejvyšší správní soud, takže se dá předpokládat, a o čemž svědčí i počet předložených věcí rozšířenému senátu vyplývající z přehledové tabulky č. 1, že potřeba obrátit se na rozšířený senát nebyla velká. Rozšířený senát o výše uvedených věcech rozhodoval v délce 1-5 měsíců. Průměrná doba rozhodování tak činila 3 měsíce, což lze bezesporu požadovat za rychlé projednání a rozhodnutí věcí.

S dalším obdobím (viz tabulka č. 2) již můžeme vidět o něco větší potřebnost a vytíženost rozšířeného senátu, kdy nám počet předložených věcí stoupl o téměř 2/3 nápadu z předešlého období. Až na jeden případ pod sp. zn. RS 11/2004, byla zachována délka rozhodování rozšířeným senátem od 1-5 měsíců. Přiměřená délka rozhodování u věcí označených pod sp. zn. RS .../2004 tak činila cca 3,5 měsíce.

Následně došlo k prodloužení průměrné délky rozhodování rozšířeným senátem u věcí označených pod sp. zn. RS .../2005 na cca 10 měsíců (viz tabulka č. 3). Vliv na průměrnou délku měl zejména Ústavní soud ve věci pod sp. zn. RS 2/2005, který na základě podané ústavní stížnosti konstatoval ve svém nálezu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06 (N 126/53 SbNU 577), že rozšířený senát nerespektoval čl. 89 odst. 2 Ústavy, přičemž uvedl, že „nerespektování předchozího (citovaného) nálezu Ústavního soudu způsobuje, že se řízení před správními soudy (popř. i před orgány státní správy) dále - a zcela zbytečně - prodlužuje. Napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu tedy došlo i k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“. Tudíž rozšířenému senátu nezbylo nic jiného, než vrátit věc předkládajícímu senátu, který při svém rozhodování zohlední judikaturu Ústavního soudu. A dále taktéž byla průměrná délka ovlivněna ve věci pod sp. zn. RS 7/2005 z obdobných důvodů jako u věci pod sp. zn. RS 2/2005. Jak konstatoval Ústavní soud, nerespektováním čl. 89 odst. 2 Ústavy v podstatě došlo ke zcela zbytečným průtahům, tudíž nelze průměrnou délku za uvedené období omlouvat tím, že byla věc předložena Ústavnímu soudu.

Dále u věcí označených pod sp. zn. RS .../2006 došlo k snížení průměrné délky rozhodování rozšířeného senátu na cca 2,5 měsíce, a za dosavadní fungování rozšířeného senátu, se tak jednalo o průměrnou délku nejkratší (viz tabulka č. 4).

K zhoršení stavu došlo u věcí označených pod RS .../2007 (viz tabulka č. 5), když došlo k rapidnímu navýšení nápadu věcí oproti předešlým rokům, což se projevilo i na průměrné délce

---

<sup>232</sup> Informace z tabulek a další dovozované údaje vycházejí ze stránek <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/rozsireny-senat> u pod příslušnými sp. zn.

rozhodování, která se navýšila na cca 7 měsíců. Tato byla ovlivněna zejména věcmi pod sp. zn. RS 2/2007, RS 11/2007, RS 26/2007, RS 30/2007, přičemž pouze ve věci pod sp. zn. RS 2/2007 byla podána ústavní stížnost a Ústavním soudem nebylo konstatováno porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.<sup>233</sup> Tudíž průměrná délka začíná být ovlivňována vyšší instancí, ale i samotným rozšířeným senátem.

K snížení počtu předložených věcí s dalším obdobím sice nedošlo, avšak došlo k navýšení průměrné délky rozhodování rozšířeným senátem u věcí označených pod sp. zn. RS .../2008 na cca 11,5 měsíce (viz tabulka č. 6). Tento stoupající trend nadále pokračoval a rozšířený senát tak překročil průměrnou délku rozhodování přes 1 rok, neboť u věcí označených pod sp. zn. RS .../2009 tato činila cca 14 měsíců (viz tabulka č. 7). Dochází tak nežádoucímu stavu, a to ke konzistentnímu zpomalení procesu rozhodování u věcí postoupených rozšířenému senátu.

Byť počet předložených věcí označených pod sp. zn. RS .../2010 (viz tabulka č. 8) je snížen oproti bezprostředně předešlým obdobím téměř o polovinu, průměrná délka rozhodování se o něco málo zvyšuje, tj. na cca 14,5 měsíců. Důležité je doplnit, že u věcí pod sp. zn. RS 7/2010 a sp. zn. RS 10/2010, u kterých byla doba rozhodování nejdelší za předmětné období, nebylo zasaženo žádnou vyšší instancí.

Positivní změna nenastala, ani u věcí označených pod sp. zn. RS .../2011 (viz tabulka č. 9), neboť průměrná délka rozhodování nadále udržovala křivku stoupající, konkrétně činila cca 15 měsíců, přičemž lze vysledovat, že docházelo ke snižování počtu věcí vedených pod určitou sp. zn. za daný rok, avšak se taktéž neustále zvyšovala průměrná délka rozhodování rozšířeným senátem, která u věcí pod sp. zn. RS .../2012 dosahovala již 1,5 roku (viz tabulka č. 10). U věcí označených pod sp. zn. RS .../2013 (viz tabulka č. 11) lze zas vysledovat mírný pokles průměrné délky rozhodování na cca 14,5 měsíců, přičemž tento klesající trend pokračuje i u věcí označených pod sp. zn. RS .../2014 (viz tabulka č. 12), kdy průměrná délka klesla na cca 9,5 měsíců viz níže. Postupně tak dochází k trendu kolísavému, když průměrná délka u věcí označených pod sp. zn. RS .../2015 (viz tabulka č. 12) činila cca 9 měsíců a u věcí označených pod sp. zn. RS .../2016 (viz tabulka č. 14) zas cca 10 měsíců.

Průměrná délka u věcí označených pod sp. zn. RS .../2017 (viz tabulka č. 15) a RS .../2018 (viz tabulka č. 16) činila cca 11 měsíců, přičemž je opětovně nutno vzít do úvahy, že průměrnou dobu rozhodování mohou zhoršovat individuální případy. Například, jak tomu bylo u sp. zn. RS 10/2017 z důvodu přerušení věcí rozšířeným senátem, neboť Soudnímu dvoru Evropské unie předložil na posouzení předběžné otázky. Tudíž v tomto případě na délku řízení měl vliv Soudní dvůr Evropské unie, jakožto jedna z vyšších instancí, která může délku rozhodování ovlivnit.

---

<sup>233</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409).



Jedná se však spíše o ojedinělé případy, přičemž na délku rozhodovací činnosti má spíše vliv celková zahlcenost Nejvyššího správního soudu, kdy soudci, kteří tvoří rozšířený senát jsou soudci „běžných“ senátů, a proto nestíhají v přiměřených lhůtách vyřizovat nejen věci napadlé „běžným“ senátům, ale i rozšířenému senátu.

Průměrná délka rozhodování rozšířeným senátem u věcí označených pod sp. zn. RS .../2019 (viz tabulka č. 17) byla cca 12 měsíců, přičemž byla ovlivněna věcí pod sp. zn. RS 1/2019, neboť zde zas byla podána ústavní stížnost, tudíž se čekalo, jak ve věci Ústavní soud rozhodne. K dalšímu nárustu průměrné délky došlo i u věcí označených pod sp. zn. RS .../2020 (viz tabulka č. 18), která se navýšila na 14,5 měsíce. Zde je nutno dodat, že u věcí pod sp. zn. RS 8/2020, RS 12/2020 a RS 13/2020, u kterých byla nejdelší doba rozhodování rozšířeným senátem, žádná vyšší instance nefigurovala, resp. tuto dobu neovlivnila.

Posledním obdobím, které lze hodnotit z hlediska průměrné délky rozhodování rozšířeným senátem, když věci označené pod RS .../2022 (viz tabulka č. 20) a RS .../2023 (viz tabulka č. 21) nejsou všechny rozhodnuté, přičemž v roce 2023 okruh předložených věcí ještě nemusí být uzavřený, jsou věci označené pod sp. zn. RS .../2021 (viz tabulka č. 19). Průměrná délka zde byla 11,5 měsíců, což nelze považovat za přiměřenou dobu rozhodování. Jednak je nutno tuto délku připočíst k délce rozhodování krajských soudů (cca 1,5 roku ne-li více) a dále k délce k rozhodování „běžných“ senátů (cca 1,5 roku ne-li více). Ve výsledku může domáhání se svých práv před soudy trvat i několik let.<sup>234</sup>

Na základě uvedeného a popsaného stavu rozhodování rozšířeným senátem můžeme konstatovat, že rychlost projednání a rozhodnutí věcí rozšířeným senátem se neděje v přiměřené lhůtě. Proto je nutné se zamyslet nad tím, jak by se mohl zrychlit proces projednání a rozhodování věcí před rozšířeným senátem, popř. zrychlit proces u věcí pod příslušnou agendou, u kterých je nutno soudní ochranu poskytnout neprodleně, popř. v co nejkratší možné době. V další podkapitole jsou proto návrhy, jak zlepšit situaci před rozšířeným senátem.

## **4.2 Zrychlení procesu projednání a rozhodování věcí před rozšířeným senátem<sup>235</sup>**

V určitých zákonem stanovených případech je proces projednání a rozhodnutí těchto věcí zrychlen z důvodu principu přednostního projednání věcí. V s. ř. s. § 56 s. ř. s. je stanoveno,

---

<sup>234</sup> Autorka uvedené poznatky čerpá ze své vlastní praxe jako asistentka soudkyně na správním úseku u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, kde působí šestým rokem.

<sup>235</sup> Tato podkapitola vychází z PEVALOVÁ, Patricie. Rozhodovací činnost rozšířeného senátu NSS v azylových a cizineckých věcech a dodržování zásady rychlosti řízení. In: ČAMDŽIČOVÁ, Sabina (ed.). *Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 36-42.

že „(1) Soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly; to neplatí, jsou-li u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci. (2) Soud projednává a rozhoduje přednostně návrhy na osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce. (3) Soud projednává a rozhoduje přednostně žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, jakož i další věci, stanoví-li tak zvláštní zákon.“ Soudy tedy primárně vyřizují věci (činí úkony a procesní rozhodnutí vedoucí k jejich vyřízení) podle pořadí v jakém žaloby napadly na soud. Do tohoto principu však zasahuje princip přednostního projednávání věci (princip přednostního vyřizování)<sup>236</sup> v zákonem stanovených případech, kdy tyto případy byly vybrány s ohledem na význam a vliv soudního rozhodnutí na právní postavení účastníka řízení a jeho osobní poměry.<sup>237</sup>

Co se týče znění § 56 s. ř. s. je nutno dodat, že dopadá jak na krajské soudy, tak i na Nejvyšší správní soud. Jednak tomu svědčí argument zařazení daného ustanovení pod 3. část hlavy I. s. ř. s., která stanovuje obecná ustanovení o řízení dopadající i na Nejvyšší správní soud a také, že sám Nejvyšší správní soud se řídí principem projednávání a rozhodování věci podle pořadí. Dodržování principu přednostního projednávání a rozhodování pak Nejvyšší správní soud zdůrazňuje ve svých rozhodnutích jako např. v rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009-61, ve kterém uvedl, že je potřebné postupovat přednostně a urychleně i při předložení spisu s kasační stížností zajištěného cizince Nejvyššímu správnímu soudu. O aplikaci § 56 s. ř. s. hovoří i komentářová literatura.<sup>238</sup> Mimo výjimky stanovené v s. ř. s., ve kterých správní soudy přednostně projednávají a rozhodují určité věci, jsou výjimky zakotveny i ve speciálních zákonech. Pro Nejvyšší správní soud platí následující zákonem stanovené lhůty, popř. u následujících věcí je povinen tyto projednat a rozhodnout přednostně:

- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“)

---

<sup>236</sup> Přednostní projednání věci je nutno chápat tak, že souzená věc je projednána a rozhodnuta hned poté, co byly učiněny veškeré úkony v rámci předrozsudkové činnosti (srov. KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 468).

<sup>237</sup> K § 56 VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 127.

<sup>238</sup> K § 56 POSPÍŠIL, Petr In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptemrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdcoa>.

- podle § 32 odst. 4 „byl-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany uložen trest vyhoštění nebo je-li vedeno řízení o jeho vydání do cizího státu nebo o jeho předání do jiného členského státu na základě evropského zatýkacího rozkazu podle jiného právního předpisu, krajský soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení nebo ode dne, kdy se po zahájení řízení dozvěděl o uložení trestu vyhoštění nebo o řízení o vydání nebo o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu, jde-li o případy, kdy nelze žadatele o udělení mezinárodní ochrany vydat nebo předat podle § 3d odst. 2 písm. a) bodu 2 nebo § 3d odst. 3. Je-li v těchto případech proti rozhodnutí krajského soudu podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy podaná kasační stížnost bude prostá vad a bude mít všechny náležitosti, nebo ode dne, kdy se po případném odstranění vad nebo doplnění všech náležitostí kasační stížnosti dozvěděl o uložení trestu vyhoštění nebo o řízení o vydání nebo o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu“,
- podle § 32 odst. 6 „je-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany zajištěn podle tohoto zákona nebo podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, nebo jde-li o žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. b), krajský soud podanou žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy podaná žaloba bude prostá vad a bude mít všechny náležitosti. Je-li podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy podaná kasační stížnost bude prostá vad a bude mít všechny náležitosti.“
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)
  - podle § 172 odst. 10 „o žalobě proti rozhodnutí podle § 168 odst. 3<sup>239</sup> soud rozhodne do 90 dnů ode dne podání žaloby. Je-li podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy byla kasační stížnost podána“.
- zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále jen „liniový zákon“)

---

<sup>239</sup> „Rozhodnutí ministerstva vydané z důvodu uvedeného v § 37 odst. 1 písm. a), § 37a odst. 1 písm. d), § 37a odst. 2 písm. c), § 46a odst. 1 větě druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 větě druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 větě druhé, § 46d odst. 2 písm. b), § 46f odst. 2 písm. i), § 46f odst. 2 písm. b), § 46g odst. 1 písm. c), § 46g odst. 2 písm. d), § 56 odst. 1 písm. g), jde-li o skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. b), § 56 odst. 2 písm. a), § 75 odst. 1 písm. e), § 75 odst. 2 písm. e) nebo f), § 77 odst. 1 písm. b) nebo i), § 77 odst. 2 písm. a) nebo f), § 87d odst. 2 písm. c) nebo d), § 87e odst. 1 písm. f) nebo g), § 87f odst. 3 písm. e) nebo f), § 87k odst. 1 písm. a) nebo d) nebo § 87l odst. 1 písm. a), e) nebo f), a rozhodnutí ministerstva podle § 155b odst. 4 nabývají právní moci jejich oznámením a nelze proti nim podat odvolání.“

- podle § 2 odst. 2 „*lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nabrzení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu. O žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Ustanovení předchozí věty obdobně platí i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.*“
- podle § 4a odst. 3 „*o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí<sup>240</sup> rozhodne soud ve lhůtě 60 dnů; to platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.*“
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“)
  - podle § 88 odst. 2 „*k řízení podle § 87 je příslušný Nejvyšší správní soud*“, tj. k řízení o návrhu na neplatnost voleb, neplatnost hlasování či neplatnost volby kandidáta, kdy podle § 90 odst. 3 s. ř. s. „*soud rozhodne usnesením, a to do dvaceti dnů poté, kdy návrh došel soudu*“.
- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu (dále jen „o volbách do Evropského parlamentu“)
  - podle § 58 odst. 1 „*k řízení podle § 56 a 57 je příslušný Nejvyšší správní soud České republiky*“, tj. k řízení ve věcech registrace, kdy podle § 89 odst. 5 s. ř. s. „*soud rozhodne usnesením, a to do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu*“, a dále o návrhu na neplatnost volby kandidáta, kdy podle § 90 odst. 3 s. ř. s. „*soud rozhodne usnesením, a to do dvaceti dnů poté, kdy návrh došel soudu*“.
- zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“)
  - podle § 68 „*k řízení podle § 65 a 66 je příslušný Nejvyšší správní soud*“, tj. k řízení ve věcech registrace, kdy podle § 89 odst. 5 s. ř. s. „*soud rozhodne usnesením, a to do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu*“, a dále o návrhu na neplatnost volby prezidenta, kdy podle § 90 odst. 5 s. ř. s. „*soud rozhodne usnesením, a to do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu*“.
- procesní rozhodnutí
  - podle § 38 odst. 3 s. ř. s. „*o návrhu na předběžné opatření rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí zprodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání*“.

---

<sup>240</sup> Vydaném podle § 4a odst. 1 liniového zákona, podle kterého „*dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva ke pozemku nebo ke stavbě potřebného ke uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnitelů mezitímní rozhodnutí obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění*“.

- Podle § 73 odst. 4 s. ř. s. „o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání“, a dále podle § 107 s. ř. s. „kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně“.
- věci, které by měly být Nejvyšším správním soudem rozhodnuty přednostně
  - podle § 56 s. ř. s.:
    - návrhy na osvobození od soudních poplatků,
    - návrhy na ustanovení zástupce nečinnostní žaloby,
    - zásahové žaloby,<sup>241</sup>
    - návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince,
    - návrhy a žaloby ve věcech rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením.
  - podle § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o mimořádných opatřeních“) „k projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, je příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud“, kdy podle § 13 odst. 5 „návrh se projednává přednostně; to neplatí, pozbylo-li mimořádné opatření v průběhu řízení o jeho zrušení platnosti a povinnost v mimořádném opatření nebyla současně nabržena obdobnou povinností v jiném mimořádném opatření“.
  - podle § 308 zákona č. 283/2021, stavební zákon, který je účinný od 1. 1. 2024 (dále jen „stavební zákon“) „přizná-li soud žalobě odkladný účinek, projedná žalobu a rozhodne o ní přednostně s nejvyšším urychlením“.

---

<sup>241</sup> U těchto žalob by mělo dojít k zúžení principu přednostního projednání pouze na zásahové žaloby, u kterých účinky zásahů trvají nebo hrozí jejich opakování. U zásahových žalob, ve kterých se žalobce domáhá pouze toho, že zásah byl nezákonný, postrádá okamžitá soudní ochrana smysl, neboť fakticky zde nedochází k aktuální potřebnosti ochrany práv, nýbrž k určité satisfakci za to, že bylo do těchto práv zasazeno (srov. KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 469).

Dodržování zásady rychlosti řízení by „běžnými“ senáty Nejvyššího správního soudu nemělo být problematické, neboť mají zákonem stanoveny lhůty, do kdy by měly ve věci vydat rozhodnutí. Zda tyto lhůty „běžné“ senáty reálně dodržují je otázkou jdoucí nad rámec zkoumaného. Nicméně, uvedené lhůty nedopadají na věci před rozšířeným senátem. Jinak řečeno, je-li přednostní věc předložena rozšířenému senátu (právní otázka týkající se přednostní příslušné agendy nebo týkající se vydání přednostního procesního rozhodnutí), ten nemá stanoveno, že by měl věc přednostně projednat, popř. v jaké lhůtě. Bylo by proto vhodné, aby i rozšířený senát o právních otázkách týkajících ve výše uvedených věcí rozhodoval přednostně, resp. lhůty vztahující se na „běžné“ senáty Nejvyššího správního soudu by se měly taktéž vztahovat i na rozšířený senát.

Co by ještě mělo mít přednostní charakter a nevyplývá z právní úpravy, je posuzování rozšířeného senátu, zda má či nemá pravomoc jemu postoupenou věc projednat a rozhodnout o ní. Znamenalo by to, že řízení před rozšířeným senátem o každé jedné věci by bylo rozděleno do dvou fází, kdy fáze 1. by byla obligatorní a spočívala by v posuzování pravomoci rozšířeného senátu hned jak by mu byla věc postoupena. Pouze pokud by bylo rozšířeným senátem vysloveno, že jeho pravomoc je dána, pokračovala by fáze 2 spočívající v projednání a rozhodnutí předložené právní otázky, které by mohlo proběhnout s delším časovým odstupem. Uvedený postup je navržen hlavně z následujícího důvodu uvedeného příkladem. Dne 16. 4. 2020 pod č. j. 2 As 133/2019-40 běžný senát usnesením postoupil věc rozšířenému senátu s právní otázkou *„zda do pravomoci soudů ve správním soudnictví spadá poskytování ochrany osobám omezeným na svobodě cestou rozhodování o žalobách podle § 82 s. ř. s. směřujících proti úkonům správního orgánu v oblasti rozhodování o poskytování zdravotní péče a způsobu takového poskytování“*. Rozšířený senát dne 8. 2. 2023 ve svém usnesení pod č. j. 2 As 133/2019-151, č. 4455/2023 Sb. NSS, dospěl k závěru, že ve věci není dána jeho pravomoc. Tudíž téměř necelé 3 roky věc „ležela“ u rozšířeného senátu. Zároveň je nutné dodat, že když podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. předseda senátu zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá, může usnesením řízení přerušit. Ve výše popsané věci řešené před rozšířeným senátem se tak stalo např. u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, kdy předsedkyně senátu přerušila řízení usnesením ze dne 11. 5. 2021 pod č. j. 65 A 117/2020-26 právě s ohledem na probíhající řízení před rozšířeným senátem pod sp. zn. 2 As 133/2019, přičemž řízení před tímto krajským soudem bylo zahájeno dne 2. 12. 2020 a rozhodnuto o věci bylo až dne 7. 3. 2023 pod č. j. 65 A 117/2020-46. Příliš dlouhá délka posuzování rozšířeného senátu, zda má pravomoc, či nikoliv, tedy neovlivnila jen řízení o věci jemu předložené, ale i další řízení. Navíc předložená otázka ani nebyla rozšířeným senátem zodpovězena. Proto by se rozšířený senát měl

zabývat nejdříve jeho pravomocí, aby mu zbytečně nebyla předložena právní otázka, na kterou se nedostane ani odpovědi a zbytečně se na vyřešení takové otázky vyčkává.

Přednostní charakter, resp. zákonem stanovené lhůty pro projednání určitých věcí a vydání rozhodnutí jsou stanoveny hlavně proto, neboť tyto vyžadují poskytnutí maximální rychlé soudní ochrany. Příkladem lze uvést řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, kdy Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1. 12. 2009, č. j. Aprk 12/2009-28 uvedl, že „*si je vědom skutečnosti, že legislativní úprava řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a následného soudního přezkumu je v České republice značně nedokonalá. (...), je nutno hledat takový ústavněkonformní výklad stávajících právních předpisů, který bude ctít právo zajištěných cizinců na osobní svobodu v maximální možné míře. Takový výklad musí trvat na povinnosti soudů konat v řízeních o předmětných žalobách veškeré procesní úkony bez jakýchkoliv odkladů (tyto úkony na sebe zároveň musí bezprostředně navazovat) tak, aby bylo možno o žalobách rozhodovat ve velice krátkém časovém horizontu po jejich podání*“.

Nedává přece význam, aby „běžné“ senáty měly stanovené lhůty pro projednání a rozhodnutí přednostních věcí, když by rozšířenému senátu položily právní otázku, o které by bylo rozhodnuto až za několik měsíců, ne-li rok a více. Takto popsané však by v současnosti fungovat nemohlo, neboť pro učinění výše popsaného závěru musíme brát do úvahy ještě dva faktory, a to za prvé, že rozšířený senát se skládá ze soudců rozhodujících i v „běžných“ senátech, a za druhé, že Nejvyšší správní soud je zahlcen kasačními stížnostmi. Proto stanovení lhůty v právní úpravě by dle názoru autorky bylo za aktuálního stavu věci šikanózní pro soudce, kteří jsou začleněni do obou senátů. Nicméně ale, pokud by došlo ke změně z hlediska organizačního (viz níže), mohlo by dojít ke změně v § 56 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. tak, že by v novém znění upravoval: „*(1) Soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly; to neplatí, jsou-li u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci. Věta první se použije obdobně i pro rozhodování věci rozšířeným senátem. (3) Soud projednává a rozhoduje přednostně (...), jakož i další věci, stanoví-li tak zvláštní zákon. Věta první se použije obdobně i pro rozhodování věci rozšířeným senátem.“*

Co se týče organizačních změn, aby se délka projednání a rozhodování nepřednostních věcí neprodloužila na úkor přednostních věcí a rozšířený senát stíhal rozhodovat o právních otázkách mu předložených v přiměřené lhůtě (do 6 měsíců, poté co mu byla věc postoupena), bylo by vhodné vytvořit více rozšířených senátů sedmičlenných (když devítičlenné senáty nejsou tak zahlceny), a to nikoliv specializovaných na jednotlivé agendy (cizinecká, daňová atd.), nýbrž by každý z těchto rozšířených sedmičlenných senátů projednával a rozhodoval o právních otázkách týkajících se všech agend spadajících pod sedmičlenný rozšířený senát. Takto by došlo ke stejnému či obdobnému nápadu věcí každému rozšířenému senátu a nehrozilo by v případě specializovaných rozšířených senátů, že jeden by za daný rok měl nulový nápad a druhý zas by byl

maximálně vytížen. Taktéž by se dal snížit nápad věcí podle potřeby jednotlivým soudcům, kteří jsou součástí „běžného“ senátu a zároveň i rozšířeného senátu, avšak věci, o kterých by jinak rozhodovali tito soudci, by napadly jiným soudcům, kteří jsou součástí pouze „běžných“ senátů, což by se pravděpodobně nesetkalo s pozitivní reakcí.

### 4.3 Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že projednání a rozhodnutí předložených věcí rozšířenému senátu se neděje v přiměřených lhůtách. Evropský soud pro lidská práva ve svém rozhodnutí ze dne 28. 6. 1979, č. 6232/73 ve věci König proti Spolkové republice Německo přitom dovodil, že počet účastníků dostupných procesních prostředků nesmí v konečném důsledku činit řízení nepřiměřeně zdlouhavým. Přičemž řízení před rozšířeným senátem je navíc řízením bez vlastní vůle účastníka řízení, a proto by tak k tomu mělo být přistupováno.

K zrychlení procesu by mohlo dojít tím, že pokud by byla rozšířenému senátu předložena právní otázka týkající se:

- příslušné agendy, u které zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí (§ 32 odst. 4 a 6 zákona o azylu, § 172 odst. 10 zákona o pobytu cizinců, § 2 odst. 2 a § 4a odst. 3 liniového zákona, § 88 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR ve spojení s § 90 odst. 3 s. ř. s., § 58 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu ve spojení s § 90 odst. 3 s. ř. s., § 68 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 90 odst. 5 s. ř. s.),
- vydání přednostního procesního rozhodnutí (§ 38 odst. 3 s. ř. s., § 73 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 107 téhož zákona, ),
- výčtu věcí uvedených v § 56 s. ř. s. (návrhy na osvobození od soudních poplatků, návrhy na ustanovení zástupce nečinnostní žaloby, zásahové žaloby, u kterých účinky zásahů trvají nebo hrozí jejich opakování, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, návrhy a žaloby ve věcech rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením),
- věcí, u kterých je v zákoně přímo stanoven jejich přednostní charakter (§ 13 odst. 1 a odst. 5 zákona o mimořádných opatřeních, § 308 stavebního zákona),

měl by rozšířený senát o těchto otázkách rozhodnout ve lhůtě stanovených v těchto zákonech, popř. přednostně.



Dále by mělo mít přednostní charakter posuzování toho, zda je dána pravomoc rozšířeného senátu, či nikoliv, neboť dospěje-li rozšířený senát k tomu, že pravomoc ve věci nemá a věc je mu předložena, neměla by tato „ležet“ u něho nepřiměřenou dobu (roky), když pak ve výsledku právní otázku mu předloženou nezodpoví. Uvedené pak může ovlivnit nejen délku věci jemu postoupené, ale i jiných věcí, které byly přerušeny z důvodu podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

Vše výše uvedené by však za současného stavu nebylo udržitelné, proto by muselo dojít k organizačním změnám, a to takovým, kdyby došlo k vytvoření více rozšířených senátů sedmičlenných, a to nikoliv specializovaných na jednotlivé agendy (cizinecká, daňová atd.), nýbrž by každý z těchto rozšířených sedmičlenných senátů projednával a rozhodoval o právních otázkách týkajících se všech agend spadajících pod sedmičlenný rozšířený senát z důvodu stejného či obdobného nápadu jim předložených věcí.

Zároveň je nutno doplnit, že by nemělo dojít k bezhraničnému rozšiřování výčtu přednostních věcí, aby nedošlo ke stavu, že bude víc věcí přednostních než nepřednostních.<sup>242</sup> Tudíž by další případy měly být posuzovány individuálně, na základě v návrhu či v žalobě navrzených, odvozených a doložených argumentů navrhovatelem či žalobcem.

---

<sup>242</sup> KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní...*, s. 469.

## 5 Právní úprava velkého senátu Slovenské republiky jako inspirativní zdroj?<sup>243</sup>

V Slovenské republice je od 1. 7. 2016 účinný zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok (dále jen „s. s. p.“), který je relativně „mladým“ právním předpisem na rozdíl od s. ř. s. Proto by se mohlo zdát, že právní úprava v něm obsažená, by mohla být inspirací pro právní úpravu rozšířeného senátu. Nicméně ale je potřebné zdůraznit, že od účinnosti s. s. p. proběhla reforma justice, kdy od 1. 1. 2021 byl ústavním zákonem č. 422/2020 Z. z., ktorým se mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zřízen Nejvyšší správní soud SR (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky). Jeho činnost počala ode dne 1. 8. 2021. Jak před reformou, tak i po ní na úseku správního soudnictví „ohnisko odlišností“ představoval velký senát, a proto se tato kapitola bude zabývat oběma obdobími jeho činnosti se zaměřením na to, zda se lze v něčem inspirovat slovenskou právní úpravou.

### 5.1 Velký senát před zřízením Nejvyššího správního soudu SR

V Slovenské republice před již zmíněnou reformou justice neexistoval samostatný správní kasační soud, který by se zaměřoval pouze na oblast správního práva. V rámci Nejvyššího soudu Slovenské republiky tak byla zřízena i sekce správního soudnictví. Soudci na správním úseku pak rozhodovali v „běžných“ senátech nebo v tzv. velkém senátu složeného z předsedy senátu a šesti soudců pokud:

- a) „běžný“ senát dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu a věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu;
- b) „běžný“ senát dospěl při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru orgánu veřejné správy o stejné právní otázce, a věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu;
- c) tak navrhl generální prokurátor podle § 47 odst. 3 s. s. p. z důvodu odlišné rozhodovací činnosti správních soudů nebo přetrvávající odlišnosti rozhodování správních soudů a orgánů veřejné správy,<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Tato podkapitola vychází z MUČKA PEVALA, Patrícia. In: ČAMDŽIČOVÁ, Sabina (ed.). *Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 168-174.

<sup>244</sup> § 22 odst. s. s. p., ve znění účinném do 31. 7. 2021.

d) se chtěl „běžný“ senát při rozhodování odchýlit od právního názoru již vysloveného v rozhodnutí velkého senátu.<sup>245</sup>

Již v tomto ustanovení vidíme výraznou odlišnost, a to možnost generálního prokurátora (v ČR známého jako nejvyššího státního zástupce) navrhnout, aby o jeho kasační stížnosti rozhodoval velký senát. Jelikož v tomto ohledu právní úprava zůstala stejná, tj. i po zřízení Nejvyššího správního soudu SR, tak je uvedené rozebráno blíže v podkapitole 5.2.

Dále porovnáme-li § 22 odst. 1 s. s. p., ve znění účinném do 31. 7. 2021 a § 17 SŘS můžeme vidět, že slovenská právní úprava byla podobná té české. Rozdíl však spatřuji ve formulaci, a to takový, že v § 17 odst. 1 s. ř. s. povinnost postoupit věc přímo vyplývá z § 17 odst. 1 s. ř. s., kdežto z § 22 odst. 1 s. s. p. ve znění účinném do 31. 7. 2021, tomu tak není. Z tohoto ustanovení se dá dovodit výčet, ve kterých případech velký senát rozhoduje a nikoliv to, že pokud dospěje senát k právnímu názoru odlišnému od již vysloveného právního názoru, je povinen postoupit věc velkému senátu<sup>246</sup>. Mohlo by se zdát, že tato povinnost byla zakotvena v již zmiňovaném § 466 odst. 3 s. s. p., ve znění účinném do 31. 7. 2021. Pečlivým zkoumáním však zjistíme, že tato povinnost nastala pouze tehdy, pokud se chtěl senát odchýlit od právního názoru vysloveného v rozhodnutí velkého senátu, a nikoliv v rozhodnutí „běžného“ senátu. Tudíž v tomto ohledu se nelze inspirovat zněním § 22 odst. 1 ve spojení s § 466 s. s. p., ve znění účinném do 31. 7. 2021, když nebyly stanoveny přesné hranice, kdy vznikala pravomoc pro postoupení věci. Ba naopak, z mého pohledu byla tato právní úprava v tomto ohledu nepřesnější než česká právní úprava, u které je pak samotným rozšířeným senátem dovozováno, resp. upřesňováno, zda je jeho pravomoc dána, či nikoliv.<sup>247</sup>

Dále je taktéž nutno zmínit, že velký senát byl opomenut v rokovaciom poriadku č. 200/2016 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, tudíž zde absentoval jednací řád stanovující podrobnosti o fungování velkého senátu. Co se týče posuzování rychlosti řízení před velkým senátem, lze konstatovat, že jak vyplývá ze stránek nsoud.sk<sup>248</sup> a nssud.sk<sup>249</sup>, tak velký senát za celé své funkční období nebyl moc vytížen, když rozhodoval pouze v 11 věcech (viz tabulka č. 22 uvedená v přílohách této práce), přičemž se

---

<sup>245</sup> § 466 odst. 3 s. s. p.

<sup>246</sup> K uvedenému je nutné doplnit, že povinnost dovozuje až komentářová literatura (srov. BARICOVÁ, Jana. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ Anita a kol. *Správný súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 190), což podle mého názoru není obtížné zakotvit do zákona přímo, aby vyplývala povinnost předložit věc velkému senátu.

<sup>247</sup> Zároveň si nelze povšimnout, že při výkladu ustanovení týkajících se velkého senátu, pojmu jako judikturní odklon, resp. kdy je pravomoc velkého senátu dána či nikoliv, se vychází primárně z české literatury a judikatury (srov. BARICOVÁ, Jana. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ Anita a kol. *Správný ...*, s. 185-195).

<sup>248</sup> [https://www.nsud.sk/rozhodnutia/?part\\_rvs=1&search=&art\\_ecli=&art\\_datroz\\_h\\_od=&art\\_datroz\\_h\\_do=&art\\_k\\_atroz\\_h=3&nazov=&odoslat=H%C4%BEada%C5%A5&ID=93135&frm\\_id\\_frm\\_filter\\_5=65699aaabe604c](https://www.nsud.sk/rozhodnutia/?part_rvs=1&search=&art_ecli=&art_datroz_h_od=&art_datroz_h_do=&art_k_atroz_h=3&nazov=&odoslat=H%C4%BEada%C5%A5&ID=93135&frm_id_frm_filter_5=65699aaabe604c).

<sup>249</sup> <https://www.nssud.sk/sk/rozhodovacia-cinnost/rozhodnutia-velkeho-senatu/>.

délka jeho rozhodování pohybovala od 2 do 19 měsíců, což rozhodně nelze brát jako inspirativní z hlediska rychlosti řízení. Ve věci ze dne 8. 7. 2020 pod sp. zn. 1 Vs/2/2020, ve svém usnesení velký senát dovodil, že neměl pravomoc rozhodnout, neboť nebyly proto splněny podmínky, když „běžný“ senát nesplnil svoji povinnost v předkládacím usnesení uvést řádně vymezené skutkové otázky a nebyly uvedeny důvody odůvodňující judikaturní odklon. Velký senát v tomto případě uvedené dovodil po 8 měsících poté, co mu byla věc postoupena, což jak bylo v kapitole 4. uvedeno, pravomoc by měla být zkoumána primárně a až následně by měla proběhnout fáze 2., tj. projednání a rozhodnutí věci, pokud by velký senát shledal, že jeho pravomoc je dána. Pokud bylo předkládající usnesení bez „podstatných“ náležitostí, mám za to, že pro dovození toho, že pravomoc není dána, není potřebné mít delší časový prostor než několik týdnů. V jiném případě zas velký senát ve svém usnesení ze dne 2. 7. 2020 pod sp. zn. 1 Vs/5/2020 dovodil, že pravomoc nemá, neboť předkládajícímu senátu byla věc nesprávně přidělena (měla být přidělena jinému senátu). V této věci nedovození pravomoci velkým senátem trvalo 5 měsíců, což opětovně podle mého názoru nevyžaduje, aby uvedené bylo dovozeno po několika měsících, nýbrž několika týdnech.

## 5.2 Velký senát po zřízení Nejvyššího správního soudu SR

Právní úprava s. s. p. poté co byl zřízen Nejvyšší správní soud SR se logicky změnila co do organizace vrcholného soudu. Podle § 22 odst. 1 s. s. p. je stanoveno, že Nejvyšší správní soud SR rozhoduje ve složení předsedy a šesti soudců za situace, pokud 1) se „běžný“ senát chce odchýlit od právního názoru odlišného od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SR a věc postoupil velkému senátu, 2) „běžný“ senát opětovně dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru odlišnému od právního názoru orgánu veřejné správy o téže právní otázce věc postoupil velkému senátu, 3) tak navrhl generální prokurátor podle § 47 ods. 3 s. s. p. z důvodu rozdílné rozhodovací činnosti správních soudů nebo přetrvávající odlišnosti rozhodování správních soudů a orgánů veřejné správy a 4) „běžný“ senát se chce odchýlit od právního názoru samotného velkého senátu<sup>250</sup>. Všechny čtyři možnosti, kdy se věc dostane, resp. může dostat k velkému senátu, jsou shodné jako v době před zřízením Nejvyššího správního soudu, tj. možnosti označené v podkapitole 5.1 jako a) až d).

Nicméně bylo přislíbeno se více vyjádřit k bodu 3), a to k možnosti generálního prokurátora navrhnout v kasační stížnosti, aby o jeho kasační stížnosti rozhodl velký senát podle § 47 odst. 3 s. s. p. Zde se nám otevírá prostor pro posouzení, zda by nejvyšší státní zástupce podle české právní úpravy v ČR měl mít možnost se obrátit na rozšířený senát. V podkapitole 2.2 bylo

---

<sup>250</sup> § 466 odst. 3 s. s. p.

dovozeno a zdůvodněno, proč by se měl rozšířený senát „otevřít“ pro krajské soudy a správní orgány. Nejvyšší státní zástupce se nám v s. ř. s. vyskytuje pouze v § 66 odst. 2, ve kterém je stanoveno, že může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, pokud k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Tudíž nejvyšší státní zástupce jakožto osoba dohlížející nad ochranou veřejného zájmu by mohl mít taktéž možnost navrhnout v jeho kasační stížnosti, aby byla věc předložena rozšířenému senátu. Za současného právního stavu by nejvyšší státní zástupce tak mohl žádat o předložení věci rozšířenému senátu pouze v případě, pokud by podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu za podmínky, že pro podání takovéto žaloby shledal závažný veřejný zájem, a jeho žalobě nebylo krajským soudem vyhověno. Činil by tak z pohledu účastníka řízení, přičemž v kasační stížnosti by mohl upozornit na to, že zde již existuje judikaturní rozpor, resp. by „běžný“ senát měl přijmout odlišný právní názor od názoru již vysloveného. Pokud by však „běžný“ senát nechtěl přisvědčit názoru nejvyššího státního zástupce, bylo by pak vhodné stanovit, že i přes uvedené by se věc předložila rozšířenému senátu. Tj., rozšířený senát by se otevřel dalšímu subjektu. Nutno je však upozornit na to, že existují určité rozdíly mezi postavením generálního prokurátora v Slovenské republice a postavením nejvyššího státního zástupce v České republice (což není cílem této disertační práce vymezit a konkretizovat, o jaké rozdíly se jedná). A proto nelze bez dalšího překopírovat ustanovení týkající se generálního prokurátora v s. s. p. a vložit je do s. ř. s.

Pokud by však uvedené bylo připuštěno u nejvyššího státního zástupce, musel by se rozšířený senát otevřít i pro veřejného ochránce práv. Ten má podle § 66 odst. 3 s. ř. s. žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak s tím rozdílem, že veřejný ochránce práv musí k podání takovéto žaloby prokázat, že je zde závažný veřejný zájem. Nebylo-li by vyhověno takovéto žalobě, popř. by byla žaloba odmítnuta krajským soudem, neboť by krajský soud měl za to, že veřejný zájem ze strany veřejného ochránce práv nebyl prokázán, a tudíž nebyla splněna podmínka pro podání takovéto žaloby, mohl by veřejný ochránce práv v kasační stížnosti upozornit na to, že zde již existuje judikaturní rozpor, resp. by „běžný“ senát měl přijmout odlišný právní názor od názoru již vysloveného. Nechtěl-li by „běžný“ senát přisvědčit názoru veřejného ochránce práv, bylo by pak nutno v právní úpravě stanovit, že i přes uvedené by se věc předložila rozšířenému senátu na posouzení.

Bez ohledu na účastenství nejvyššího státního zástupce (potažmo i veřejného ochránce práv) v správním soudnictví, bylo by možné, aby se nejvyšší státní zástupce obracel na rozšířený senát, necht' odstraní jakýkoliv existující judikaturní rozpor? Jak již bylo zmíněno, jedná se o osobu, která by měla chránit veřejný zájem, a proto by v tomto ohledu mohl plnit tzv. roli hlídacích psa. Zde by však bylo nutno posoudit a vymezit, ve kterých oblastech by takovouto roli plnil, aby se

tyto oblasti přímo dotýkaly jeho zastávané funkce. Jedná se v tomto ohledu o problematiku jdoucí nad rámec této práce, a proto ponechávám prostor pro další vědecké bádání možného vztahu nejvyššího státního zástupce a rozšířeného senátu někomu jinému. Zajímavé a taktéž jdoucí nad rámec by bylo zodpovězení otázky, zda nejvyšší státní zástupce (státní zastupitelství) v nějakém konkrétním případě vystupuje jako správní orgán, který by se chtěl odklonit při své rozhodovací praxi od judikatury Nejvyššího správního soudu, a tudíž se rovnou obrátit na rozšířený senát?

Každopádně, ale i pokud generální prokurátor v řízení nevystupuje jako účastník, popř. do řízení nevstoupil, slovenská právní úprava velkému senátu umožňuje, aby se s žádostí o stanovisko obrátil na generálního prokurátora.<sup>251</sup> Ve vztahu k české právní úpravě bylo v kapitole 3. navrhováno z hlediska principu právní jistoty, kdy rozšířený senát by se chtěl odchýlit od vlastní rozhodovací praxe, aby se obracel na odborníky z praxe, krajské soudy a jiné subjekty, což by v tomto ohledu mohl být i nejvyšší státní zástupce. Záleželo by však, o jakou věc by se konkrétně jednalo, neboť pokud by před rozšířeným senátem byla např. předložena otázka týkající se stavebního práva, neumím si představit, že by nejvyšší státní zástupce mohl nějakým způsobem přispět k takovéto problematice. Na druhou stranu bych si uměla představit, že v daňových věcech by mohlo být jeho stanovisko užitečné z hlediska páčání hospodářské kriminality, resp. z oblasti správního trestání jako takového. Za současného stavu však zakotvení možnosti rozšířeného senátu obracet se s žádostí o stanovisko na nejvyššího státního zástupce do s. ř. s. podle mého názoru není nutné, když rozšířený senát může postupovat podle § 74 s. ř. s.

Co je však zajímavé, je skutečnost, že v rokovaciom poriadku č. 424/2022 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, který již velký senát zmiňuje, se nachází ustanovení § 11, které počítá s možností, že by se velký senát mohl odchýlit od svého vlastního názoru. Konkrétně je uvedeno, že plénum Nejvyššího správního soudu SR přijímá stanoviska k sjednocování výkladů zákonů a jiných obecně závazných předpisů, pokud došlo k výkladovým odlišnostem mimo jiné v rozhodnutích velkého senátu či senátů Nejvyššího správního soudu SR. Tudíž z uvedeného je možné dovodit, že se připouští odchýlná rozhodovací praxe samotného velkého senátu, což v české republice je dovozeno pouze judikaturně bez jakéhokoliv zákonného či jiného zakotvení v právní úpravě (viz kapitola 3.).

Z pohledu rychlosti řízení velkého senátu nelze prozatím hlouběji zkoumat, jak v tomto ohledu funguje, neboť rozhodoval pouze v 7 věcech za celou svou dosavadní činnost v rámci

---

<sup>251</sup> § 466 odst. 4 s. s. p.

zřízeného Nejvyššího správního soudu SR, kdy přibližná délka rozhodování v měsících činila od 4 do 18 měsíců (viz tabulka č. 23 uvedená v přílohách této práce).<sup>252</sup>

### 5.3 Dílčí závěr

Některí<sup>253</sup> o s. s. p. mluví jako o komplexním a pokrokovém díle. Z mého pohledu, co do právní úpravy týkající se velkého senátu, mi jako komplexní a pokrokové dílo nepřijde. Možná je to právě kvůli tomu, že s. s. p. je poměrně „mladým“ právním předpisem, a proto by bylo vhodnější pro komparaci, resp. inspiraci si zvolit právní úpravu, která je starší a která zároveň zřizuje specializovaný správní vrcholní soud, jehož fungování je mnohem delší než 2 roky. Taktéž je-li „ohnisko odlišností“ zaktivováno delší dobu, lze lépe porovnat rychlost řízení před takovýmto subjektem než subjektem fungujícím kratší dobu. A dále je nutno vybírat takový subjekt, který je vytiženější během příslušného roku než subjekt, který svým celkovým nápadem věcí nedosahuje ani na nápad věcí u většiny příslušných roků, které napadly rozšířenému senátu.

Objektivně lze však doplnit, že určitá (byť ne úplná) inspirace, by zde byla. V případě, kdyby nebylo vyhověno žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterou podal nejvyšší státní zástupce. Pokud by nejvyšší státní zástupce ve své kasační stížnosti poukázal na již existující judikaturní rozpor nebo by navrhoval „běžnému“ senátu, aby se ten odchýlil od právního názoru již vysloveného Nejvyšším správním soudem, a „běžný“ senát by judikaturní rozpor neshledal, resp. by judikaturní rozpor nechtěl založit, tak by bez dalšího musel věc předložit na posouzení rozšířenému senátu, pokud by tak nejvyšší státní zástupce ve své kasační stížnosti navrhl. Obdobně by se uvedené dalo dovodit i u veřejného ochránce práv, neboť se jedná taktéž o osobu chránící veřejný zájem.

Dále by bylo vhodné, aby s. ř. s. nebo jednací řád Nejvyššího správního soudu zakotvoval výslovně, že rozšířený senát může měnit své právní závěry (k tomu blíže viz podkapitola 3.2), neboť u velkého senátu je s tímto počítáno.

---

<sup>252</sup> <https://www.nssud.sk/sk/rozhodovacia-cinnost/rozhodnutia-velkeho-senatu/>.

<sup>253</sup> ZAŤKO, Martin. *K Správnemu súdному poriadku I. (Rozhodovanie Veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky)* [online]. epravo.sk, 16. července 2015 [cit. 5. prosince 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.sk/top/clanky/k-spravnemu-sudnemu-poriadku-i-rozhodovanie-velkeho-senatu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-2965.html>.

## Závěr

Disertační práce na téma „*Role rozšířeného senátu NSS v moci soudní*“ s sebou přinesla několik zajímavých poznatků a odpovědí na položené výzkumné otázky, které se týkaly toho, zda existuje minulá právní úprava týkající se rozšířeného senátu, popř. jeho předchůdce, podle které by se daly navrhnout změny týkající se fungování dnešního rozšířeného senátu; kdy je a kdy není dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. z pohledu judikatury, resp. lze vymezit uzavřeným výčtem jeho pravomoc v s. ř. s. Dále zda při řešení otázky, která se jeví jako protiústavní, musí „běžný“ senát nejprve předložit věc rozšířenému senátu nebo se musí rovnou obrátit k Ústavnímu soudu; je vhodné rozšířený senát otevřít dalším subjektům, které by mu mohly předkládat věci, či nikoliv, a pokud ano, za jakých podmínek; kterými subjekty je judikatura rozšířeného senátu ovlivněna, a jaký dopad má jeho rozhodovací činnost na tyto subjekty; je přijatelné připustit, aby rozšířený senát mohl v budoucnu měnit své dřívější právní závěry bez dalšího; je rozhodování rozšířeného senátu v souladu s rychlostí řízení, a pokud ne, jaké jsou možné návrhy pro zlepšení průtahů jeho rozhodovací činnosti; lze se v něčem inspirovat právní úpravou velkého senátu SR jakožto „slovenským rozšířeným senátem“. Odpovědi na jednotlivé výzkumné otázky jsou přitom následující.

Vezmeme-li zkoumání rozšířeného senátu od počátku, můžeme říct, že vývoj právní úpravy týkající se rozšířeného senátu probíhal v poměrně krátkém období, 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). Nicméně ale i toto období můžeme hodnotit pozitivně, neboť právní úprava obsažená v zákoně č. 164/1937 by se mohla stát inspirací pro dnešní právní úpravu. Konkrétněji pak by mohlo dojít k rozšíření subjektů, které by se mohly na rozšířený senát přímo obracet, tj. rozšířený senát by se otevřel i pro jiné subjekty (jaké konkrétní subjekty by to mohly být a proč viz dále), neboť po vzoru zákona č. 164/1937 mohlo podat podnět na předložení věci rozšířenému senátu ministerstvo, a dále např. veřejnoprávní korporace, stěžovatel nebo jiný účastník (srov. Důvodová zpráva ústavně-právního výboru In: RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: komentář ...*, s. 165). Dále pak po vzoru zákona č. 164/1937 by mohlo dojít k přímému zakotvení v zákoně, že lze jednou přijaté zásadní usnesení rozšířeného senátu změnit pozdějším zásadním usnesením, když změna právních názorů v současnosti je sice přípustná, avšak ze s. ř. s. uvedené přímo nevyplývá (podrobněji viz dále). A konečně by mohlo dojít k existenci několika sedmičlenných rozšířených senátů, které by



rozhodovaly podle příslušné správní agendy (finanční, azylové, ve věcech zaměstnanosti apod.), když zákon č. 164/1937 počítal s několika rozšířenými senáty, což by mohlo v současnosti ovlivnit rychlost řízení před rozšířeným senátem (podrobněji viz dále).

Co se však týče období následovného, tj. období po přijetí zákona č. 65/1952, kterým byly zrušeny veškeré platné právní předpisy o správním soudě, až do přijetí samotného s. ř. s., nelze inspiraci hledat, jelikož v té době neexistoval žádný subjekt stejný a ani podobný rozšířenému senátu.

Až po přijetí s. ř. s. opětovně začal fungovat rozšířený senát, jehož pravomoc se podle § 17 s. ř. s. později ukázala jako problematicky dovoditelná. V současnosti existuje mnoho usnesení senátu konstatujících, že svou pravomoc neshledal, a proto v této práci byl stanoven prozatímní výčet toho, kdy jeho pravomoc je dána, a kdy nikoliv. Základní podmínkou, aby rozšířený senát měl pravomoc ve věci rozhodovat, je již existence judikaturního rozkolu, popř. jeho potencialita existence ze strany předkládajícího senátu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu vyplývá následující.

Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. mimo jiné nebude dána, pokud:

- o určité právní otázce v jiné věci pod jinou spisovou značkou již rozhodl „běžný“ senát, který věc nepředložil rozšířenému senátu, ačkoliv měl. Načež byla podána Ústavní stížnost, na základě které Ústavní soud dovedl, že měla být věc postoupena rozšířenému senátu, a proto „běžný“ senát se na rozšířený senát obrátil. Fakticky tak byly před rozšířeným senátem předloženy ve dvou věcech stejné právní otázky. Tudíž ve věci pod spisovou značkou, ve které rozšířený senát nerozhodl, ale právní otázka ním v jiné věci již byla vyřešena, nelze dovozovat jeho pravomoc,
- spornou otázku, která byla původně předložena rozšířenému senátu, rozhodl Ústavní soud,
- spornou otázku, která byla původně předložena rozšířenému senátu, rozhodl jako předběžnou otázku Soudní dvůr Evropské unie,
- bude Ústavním soudem konstatováno, že rozšířený senát nerespektoval vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu. A proto rozšířený senát věc vrátí „běžnému“ senátu, který zohlední ve svém rozhodování takovéto rozhodnutí Ústavního soudu,
- zruší-li Ústavní soud svým nálezem příslušné ustanovení, o jehož výkladu existuje judikaturní rozkol a rozšířený senát měl tento rozkol posoudit,
- o věci již rozhodl sám rozšířený senát v dřívější věci mu předložené, avšak na tento dřívější judikaturní rozpor v pozdější věci odkázal předkládající senát z důvodu nevědomosti o existenci judikaturního rozporu,

- byly v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty nálezy Ústavního soudu, ve kterých byla vyřešena právní otázka, kterou by chtěl předkládající senát předložit na posouzení rozšířenému senátu,
- v rovině obiter dictum má být vysloven právní názor odchylný od právního názoru vyjádřeného meritorně v jiné věci,
- se jedná o tvorbu akademických rozhodnutí, o kterém rozšířený senát ví, že nebude, resp. nemůže být předkládajícím senátem v jeho věci jakkoliv využita. Rozšířený senát se tak nevyjadřuje k jiným skutkově či právně odlišným případům,
- „běžný“ senát při rozhodování o věci opomene judikaturu rozšířeného senátu na věc dopadající. Zjistí-li takový exces senát v jiné věci, nemá povinnost předložit tuto věc rozšířenému senátu,
- je z ojedinělého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dovozen názor odlišný od právního názoru, který byl opakovaně zcela explicitně vyjadřovaný v celé řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a v podobě právní věty je zařazen do evidence judikatury, vyjma případu, kdy by se jednalo o právní názor vyslovený v určité kvalitě a jasně formulovaný,
- „běžný“ senát usiluje o překonání vlastního názoru v téže věci tím, že chce předložit věc rozšířenému senátu, vyjma změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo podstatné změny judikatury, a to Ústavním soudem, Evropským soudem pro lidská práva, Soudním dvorem Evropské unie, či na úrovni samotného Nejvyššího správního soudu (rozšířeným senátem podle § 17 s. ř. s., plénem nebo kolegiem podle § 19 s. ř. s.),
- by se ve dvou rozhodnutích Nejvyššího správního soudu vykládalo stejné ustanovení téhož právního předpisu, ale v různém znění, přičemž novela k tomuto ustanovení odůvodňuje odklon od dosavadní judikatury,
- ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury,
- je rozhodováno o návrhu na změnu právního názoru, kterým by došlo ke snížení standardu ochrany lidských práv dosaženého rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, pokud v této praxi Nejvyššího správního soudu byly právní názory shledány Evropským soudem pro lidská práva jako nezbytná podmínka pro dodržení požadavků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod,
- je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchylný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky, vyjma pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru,

- by se chtěl „běžný“ senát odchýlit od judikatury, ve které byly použity za účinnosti nové právní úpravy závěry vycházející ze starší judikatury, byla-li tato judikatura v mezidobí překonána rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu,
- v řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (což lze hodnotit negativně, neboť nelze dovozovat z nižší pravděpodobnosti vzniku judikaturního odklonu nepotřebnost rozšířeného senátu na tomto úseku, a dále v případě existence judikaturního odklonu zde narážíme na princip právní jistoty z důvodu neexistence jednotné judikatury).

Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s. mimo jiné bude dána, pokud:

- Ústavní soud dovodí, že předtím než Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, měl se nejdříve obrátit na rozšířený senát, neboť zde existuje historicky odchylná judikatura nebo Nejvyšší správní soud se odchýlit od dříve vysloveného právního názoru, aniž by věc rozšířenému senátu předložil,
- „běžný“ senát se chce odchýlit od názoru dříve vysloveného Nejvyšším správním soudem, kdy tento dříve vyslovený názor je v souladu s názorem Ústavního soudu vysloveným v jeho nálezu,
- rozšířený senát vyjádřil právní názor na základě § 17 s. ř. s. a ve vztahu k tomuto stejnému názoru 1) určitá právní otázka zůstala nerozhodnutá, 2) závěry rozšířeného senátu připouštějí vícero možných výkladů, popř. je zde pochybnost, zda jeho závěry ob stojí vzhledem na změnu právní úpravy, 3) existuje rozpor přímo v judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se v pozdějším rozhodnutí rozšířený senát s tímto vypořádal,
- nejsou dány důvody pro zastavení řízení či odmítnutí návrhu za podmínky, že sporná otázka se netýká samotného posouzení, zda je se má návrh odmítnout či řízení zastavit,
- „běžný“ senát se chce odklonit od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ze svého vnitřního přesvědčení., a nikoliv v důsledku vázanosti rozhodnutí Ústavního soudu,
- předmětem meritorního přezkumu je otázka, o které Nejvyšší správní soud ve své dřívější věci vyslovil odlišný právní názor v rovině obiter dictum, od kterého se chce senát odchýlit. Tudíž nosné důvody rozhodnutí by stály na právním názoru odlišném od právního názoru vyjádřeného obiter dictum v jiném rozhodnutí.

S ohledem na to, jak již bylo řečeno, že každým rokem přibývá usnesení, kterým je konstatováno, že svou pravomoc rozšířený senát neshledal na základě nějakého nového důvodu, nelze s jistotou říct, že tyto okruhy nebudou rozšiřovány, a proto nelze do s. ř. s. přímo stanovit výčet situací, kdy rozšířený senát má či nemá pravomoc rozhodovat.

Z hlediska rozšiřování aktivace pravomoci rozšířeného senátu bylo dále dovozeno, že v případě, kdy by „běžný“ senát dovodil rozpor zákona s ústavním pořádkem a měl se tak nejdříve obrátit na rozšířený senát, není správné. Posouzení uvedeného rozporu má v kompetenci pouze Ústavní soud, a proto pokud by měl nejdříve „běžný“ senát předložit na posouzení věc rozšířenému senátu, nejednalo by se o konečné posouzení. Tudíž by se jednalo o postup nadbytečný, a navíc na úkor zásady rychlosti řízení. A hlavně připustil-li by se názor opačný, byla by tím popřena hierarchie pramenů práva vystavena na právní síle předpisů.

Co se týče hlediska organizačního, ale i kompetenčního, je rozšířený senát tělesem Nejvyššího správního soudu, na který se mohou obracet pouze „běžné“ senáty Nejvyššího správního soudu. V této práci bylo zkoumáno, zda by bylo vhodné zpřístupnit rozšířený senát ve vztahu k § 17 s. ř. s. i dalším subjektům po vzoru zákona č. 164/1937, na který se mohly obracet další subjekty (ministerstvo, veřejnoprávní korporace, účastníci řízení). Z pohledu současné praxe, však těmito subjekty by mohly být správní orgány a krajské soudy, které by se v rámci jejich postupů či rozhodování mohly rovnou obracet s odlišnými právními názory na rozšířený senát, a to hlavně kvůli rychlosti probíhajících postupů či řízení, s čímž souvisí hlavně efektivní poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Bylo dovozeno, že za aktuální situace, by uvedené nebylo udržitelné, jelikož by rozšířený senát (hlavně ten sedmičlenný) byl vytíženější než v současnosti je. A dále vzhledem k jeho obsazenosti (soudci, kteří tvoří rozšířený senát jsou součástí i „běžných“ senátů) by došlo ke zpomalení procesu projednání a rozhodování věcí, které napadly „běžným“ senátům. Proto by bylo vhodné, aby vzniklo vícero sedmičlenných rozšířených senátů po vzoru zákona č. 164/1937 (které by si nápad věcí dělily rovným dílem, nebo by tyto rozšířené senáty měly přidělenou příslušnou speciální agendu), resp. sedmičlenný rozšířený senát by tvořili soudci, kteří by rozhodovali pouze v rozšířeném senátu nebo by soudci měli v rámci svých „běžných“ senátů snížení nápad věcí.

Zpřístupnění rozšířeného senátu by bylo vhodné i ve vztahu k § 18 s. ř. s., neboť i když v současnosti s nerespektováním právních názorů Nejvyššího správního soudu ze strany správních orgánů se moc nesetkáváme, nelze bez dalšího upírat možnost veřejné správě se na rozšířený senát obracet s tím, aby bylo přijato zásadní usnesení.

Z hlediska vlivu rozhodovací činnosti rozšířeného senátu lze konstatovat, že rozšířený senát v rámci správního soudnictví představuje vrcholný mechanismus sjednocování judikatury, který ovlivňuje řadu subjektů. Jeho rozhodovací činnost je pečlivě sledována a často podrobována i kritice, proto s sebou nese velké břemeno při přijímání právních názorů a vykonávání jeho další činnosti, jako je například právě přijímání zásadních usnesení podle § 18 s. ř. s. Z pohledu správních orgánů jsou zásadní usnesení projevem jejich nesprávné praxe,

což mohou v tomto ohledu vnímat negativně, jelikož nedošlo k schválení postupu tohoto správního orgánu. V pozitivním slova smyslu však lze chápat přijetí zásadního usnesení jako nástroj pro odstranění této nesprávné praxe, čímž mohou odpadnout důvody pro další obranu ze strany účastníků řízení (podání opravných prostředků, popř. žaloby). V § 18 s. ř. s. je tak upraven postup přijetí zásadního usnesení rozšířeného senátu pouze tehdy, pokud se odchyluje od právního názoru správního orgánu. V právní úpravě, však absentuje postup přijetí zásadního usnesení rozšířeného senátu, pokud by chtěl „podržet“ právní názor správního orgánu a s tímto se ztotožnit. Pokud by takováto situace nastala, znamenala by pro správní orgán pozitivní vliv. Avšak s ohledem na to, že v s. ř. s. uvedený postup není upraven, nebude se v takovémto případě zásadní usnesení přijímat, a proto se jedná o pozitivní vliv bezvýznamný.

Nicméně, jakkoliv právní názory rozšířeného senátu ovlivňují různé subjekty respektující tyto názory, je na právní názory rozšířeného senátu nutno nazírat i z toho úhlu pohledu, že mohou být změněny a těmito subjekty zpochybněny za situace, kdy názory hovořící proti právním názorům rozšířeného senátu jsou opřeny o smysluplné konkurující argumenty. Dalo by se říct, že se zde vytvořil nepřímý prostředek kontroly nad judikaturou rozšířeného senátu, neboť ne všechny právní názory vyslovené rozšířeným senátem mohou být aktuální, popř. správné. Ve výsledku se pak rozšířený senát může odchýlit od své vlastní rozhodovací praxe. Takovýto odklon pak negativně zasahuje do principu právní jistoty. A i z tohoto důvodu by těchto odklonů mělo být co nejméně. Předcházet by se tomu dalo tak, že by rozšířený senát postupoval podle § 74 s. ř. s., tudíž by si vyžádal stanoviska od dalších subjektů (osob), aby měl v konkrétním případě k dispozici různé názory a postoje. Uvedený postup by pak měl využívat pouze ve velmi kontroverzních případech, o kterých by nepanovala shoda nejen mezi správními soudy, ale i mezi dalšími odborníky z praxe a akademickými pracovníky. Například by se mohlo jednat o nejednoznačné určení, o jakou formu činnosti v konkrétním případě se jedná. Jinak řečeno, rozšířený senát by se neměl uchýlovat k tomuto postupu v každém jednotlivém případě, neboť by došlo k nerespektování zásady rychlosti řízení. Ačkoliv je změna vlastních názorů rozšířeného senátu možná, bylo by dobré uvedené přímo promítnout do § 17 s. ř. s., který by nově stanovoval, 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.* (2) *Změna právního názoru dříve vysloveného rozšířeným senátem je přípustná, má-li být rozšířeným senátem stejná právní otázka posouzena jinak.* (3) *Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.*“

Dále z hlediska rozhodovací činnosti celého správního soudnictví lze hodnotit jako negativní jev množství judikatury, ke kterému přispívá nemalým dílem i rozšířený senát. Pokud by to bylo možné, jednotlivé právní názory by mohly být zohledněny v samotných právních předpisech tak, aby tento neztrácel na své přehlednosti a srozumitelnosti. V rámci novelizací by do příslušných ustanovení mohlo být doplněno slovo, slovní spojení, popř. by byl nahrazen pojem jiným pojmem. Tímto postupem by se mohl snížit počet judikatury, kterou by jednotlivé správní orgány měly vědět pro jejich rozhodování, či účastníci řízení pro jejich obranu jak ve správním řízení, tak potažmo ve správním soudnictví.

Další změna by se mohla dotknout úpravy přerušení řízení před správním orgánem z důvodu předložení právní otázky rozšířenému senátu, jejíž vyřešení by mohlo mít na výsledek správního řízení vliv. Konkrétně by tedy mohlo být tento důvod pro přerušení začleněn do § 64 odst. 1 písm. d) s. ř. Tudíž by novelizovaný § 64 odst. 1 s. ř. stanovoval, že:

*„1) Správní orgán může řízení usnesením přerušit*

*a) současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2,*

*b) současně s výzvou k zaplacení správního poplatku, který je spojen s určitým úkonem v řízení, a s určením lhůty k jeho zaplacení; v řízení pokračuje, jakmile mu byl předložen doklad o zaplacení správního poplatku,*

*c) probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán*

*1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a),*

*2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo 3. učinil úkon podle § 57 odst. 4; za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce,*

*d) jestliže rozhodnutí závisí na právní otázce, která byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu na posouzení,*

*e) do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi,*

*f) z dalších důvodů stanovených zákonem.“*

Uvedená právní úprava je navržena zejména z toho důvodu, že za situace, kdy by správní orgány konkrétní věc posoudily jinak, než by tu samou věc později posoudil rozšířený senát, rozhodnutí správního orgánu by bylo zbytečné. Horší by byla pak situace, kdyby účastníci řízení využili opravné prostředky za podmínky, že by byly tyto přípustné, popř. by se pak obrátili žalobou na správní soud, neboť by došlo k zrušení napadeného rozhodnutí nerespektujícího právní názor rozšířeného senátu. Jednalo by se o zbytečně vynaložený čas, a hlavně pro účastníky řízení vynaložené náklady řízení.

Ze strany správních orgánů jsou pak dále problematické právní názory rozšířeného senátu, které jsou obecné. Správní orgány takto obecně stanovený závěr často neumí aplikovat na konkrétní věc, čímž vystavují jejich rozhodnutí, popř. jiné formy činnosti veřejné správy,

možnosti zrušení vyššími instancemi. S obecnými právními názory rozšířeného senátu „bojují“ i účastníci řízení, kteří např. v závěru nevědí, jakým postupem (jakou žalobou) se mohou domoci svých práv. Z hlediska aktuálnější judikatury můžeme zmínit žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kdy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS), sice objasnil problematiku žalovatelnosti pasivity správního orgánu v případě nezahájení řízení, avšak podle následně vyvstalé judikatury Nejvyššího správního soudu, je ze strany účastníků řízení (a to i zastoupených advokáty) ne zcela jasná. Svědčí o tom judikatura, která na základě rozsudku rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS) již selektovala, co lze považovat za zásah spočívající v nezahájení řízení z moci úřední, a co nikoliv. Počet judikátů v tomto ohledu narůstá a nelze říct, kdy nastane „stopstav“, jelikož existuje mnoho forem (ne)činností veřejné správy, které byly napadeny žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale i mnoho forem (ne)činností, které ještě napadeny nebyly a u nichž nelze prozatím určit, zda je lze klasifikovat jako zásah do práv jednotlivce. Žádoucí by bylo v tomto ohledu vytvořit pravidelně se aktualizující celkový přehled/seznam, co lze žalovat jako zásah a co nikoliv, který by byl dostupný široké veřejnosti (např. na stránkách nssoud.cz).

V pozitivním slova smyslu, lze uvést, že role rozšířeného senátu v moci soudní může plnit i roli sjednocovatele v rámci celého právního řádu, kdy výklad ustanovení zákona použitelného i v občanském soudním řízení, či řízení trestním, sjednotí s výkladem, který je zastáván v těchto jiných právních odvětvích. Takovouto rozhodovací činností rozšířený senát posiluje princip právní jistoty a adresáti právních norem se tak neztrácejí v jejich výkladu, resp. nemusí si dávat pozor, v jakém procesním odvětví se nacházejí, když všechny mají výklad stejný.

S vlivem rozhodovací činnosti rozšířeného senátu bezprostředně souvisí i rychlost takovéto rozhodovací činnosti. Jak bylo v této práci poukázáno na jednotlivých tabulkách za příslušná období, projednání a rozhodování předložených věcí rozšířenému senátu se děje v nepřiměřených lhůtách. Proto bylo navrženo několik možností, jak zrychlit proces rozhodování rozšířeným senátem. Za prvé by na rozhodovací činnost rozšířeného senátu měl dopadat přednostní režim, resp. lhůty stanovené pro rozhodnutí „běžným“ senátům. Tj. jednalo by se o předložené právní otázky rozšířenému senátu týkající se:

- příslušné agendy, u které zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí (§ 32 odst. 4 a 6 zákona o azylu, § 172 odst. 10 zákona o pobytu cizinců, § 2 odst. 2 a § 4a odst. 3 liniového zákona, § 88 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR ve spojení s § 90 odst. 3 s. ř. s., § 58 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu ve spojení s § 90 odst. 3 s. ř. s., § 68 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 90 odst. 5 s. ř. s.),

- vydání přednostního procesního rozhodnutí (§ 38 odst. 3 s. ř. s., § 73 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 107 téhož zákona),
- výčtu věcí uvedených v § 56 s. ř. s. (návrhy na osvobození od soudních poplatků, návrhy na ustanovení zástupce nečinnostní žaloby, zásahové žaloby, u kterých účinky zásahů trvají nebo hrozí jejich opakování, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, návrhy a žaloby ve věcech rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením),
- věcí, u kterých je v zákoně přímo stanoven jejich přednostní charakter (§ 13 odst. 1 a odst. 5 zákona o mimořádných opatřeních, § 308 stavebního zákona).

Nad rámec uvedeného, by dále mělo mít přednostní charakter posuzování toho, zda je dána pravomoc rozšířeného senátu, či nikoliv, neboť dospěje-li rozšířený senát k tomu, že pravomoc ve věci nemá a věc je mu předložena, neměla by tato „ležet“ u něho nepřiměřenou dobu (roky), když pak ve výsledku právní otázku mu předloženou nezodpoví. Uvedené pak může ovlivnit nejen délku věci jemu postoupené, ale i jiných věcí, které byly přerušeny z důvodu podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

Veškeré věci, u kterých je stanoven přednostní charakter, či lhůty pro vydání rozhodnutí, za současného stavu by se nemohly vztahovat i na rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. Muselo by, jak již bylo výše uvedeno, dojít k organizačním změnám, a to takovým, že by došlo k vytvoření více rozšířených senátů sedmičlenných, a to nikoliv specializovaných na jednotlivé agendy (cizinecká, daňová atd.), nýbrž by každý z těchto rozšířených sedmičlenných senátů projednával a rozhodoval o právních otázkách týkajících se všech agend spadajících pod sedmičlenný rozšířený senát z důvodu stejného či obdobného nápadu jim předložených věcí.

A závěrem k inspirování se jiným „ohniskem odlišností“ lze konstatovat, že právní úprava týkající se velkého senátu jakožto senátu nejdříve fungujícího v rámci Nejvyššího soudu SR a posléze pak v rámci Nejvyššího správního soudu SR, není ideálním následovatelem. Jednak je tomu tak proto, že s. s. p. je poměrně „mladým“ právním předpisem, a proto by bylo vhodnější pro komparaci, resp. inspiraci si zvolit právní úpravu, která je starší a která zároveň zřizuje specializovaný správní vrcholní soud, jehož fungování je mnohem delší než 2 roky. Taktéž je-li „ohnisko odlišností“ zaktivováno delší dobu, lze lépe porovnat rychlost řízení před takovýmto subjektem než subjektem fungujícím kratší dobu. A dále je nutno vybírat takový subjekt, který je vytíženější během příslušného roku než subjekt, který svým celkovým nápadem věcí nedosahuje



ani na nápad věci u většiny příslušných roků, které napadly rozšířenému senátu. Právní úprava týkající se velkého senátu však s sebou přinesla následující myšlenku. V případě, kdy by nebylo vyhověno žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterou podal nejvyšší státní zástupce, a ten by ve své kasační stížnosti poukázal na již existující judikaturní rozpor nebo by navrhoval „běžnému“ senátu, aby se ten odchýlil od právního názoru již vysloveného Nejvyšším správním soudem, a „běžný“ senát by judikaturní rozpor neshledal, resp. by judikaturní rozpor nechtěl založit, tak by bez dalšího musel věc předložit na posouzení rozšířenému senátu, pokud by tak nejvyšší státní zástupce ve své kasační stížnosti navrhl. Obdobně by se pak uvedené dalo dovodit i u veřejného ochránce práv, neboť se jedná taktéž o osobu chránící veřejný zájem. Rozšířený senát by se tak „otevřel“ i pro další dva subjekty.

## Přílohy

Tab. č. 1 - věci označené pod sp. zn. RS .../2003<sup>254</sup>

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2003	4. 11. 2003	22. 4. 2004	5
RS 2/2003	12. 12. 2003	5. 5. 2004	5
RS 3/2003	23. 10. 2003	4. 11. 2003	1
RS 4/2003	23. 10. 2003	4. 11. 2003	1

---

<sup>254</sup> Jedná se podle stránek <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/rozsireny-senat> o věci, které byly v příslušném roce předloženy rozšířenému senátu, avšak ne vždy koncové označení sp. zn. je shodné s rokem předložení, proto je u každé tabulky nadepsáno, že se jedná o věci s příslušnou sp. zn.

Tab. č. 2 - věci označené pod sp. zn. RS .../2004

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2004	28. 1. 2004	22. 4. 2004	3
RS 2/2004	10. 3. 2004	22. 4. 2004	1
RS 3/2004	28. 5. 2004	12. 10. 2004	5
RS 4/2004	7. 6. 2004	12. 10. 2004	4
RS 5/2004	24. 6. 2004	12. 10. 2004	4
RS 6/2004	20. 7. 2004	12. 10. 2004	3
RS 7/2004	2. 9. 2004	12. 10. 2004	1
RS 8/2004	30. 9. 2004	12. 10. 2004	1
RS 9/2004	22. 9. 2004	12. 10. 2004	1
RS 10/2004	7. 10. 2004	23. 3. 2005	5
RS 11/2004	11. 11. 2004	31. 8. 2005	9

Tab. č. 3 - věci označené pod sp. zn. RS .../2005

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2005	8. 7. 2004	9. 3. 2005	10
RS 2/2005	20. 4. 2005	22. 7. 2009	51
RS 3/2005	5. 1. 2005	14. 7. 2005	6
RS 4/2005	11. 5. 2005	22. 7. 2005	2
RS 5/2005	3. 5. 2005	22. 7. 2005	2
RS 6/2005	8. 6. 2005	20. 12. 2005	6
RS 7/2005	21. 7. 2005	24. 4. 2007	21
RS 8/2005	21. 4. 2005	19. 4. 2006	12
RS 9/2005	25. 8. 2005	26. 10. 2005	2
RS 10/2005	31. 8. 2005	26. 10. 2005	2
RS 11/2005	21. 4. 2005	26. 10. 2005	6
RS 12/2005	26. 10. 2005	11. 1. 2006	3
RS 13/2005	21. 4. 2005	11. 1. 2006	9

Tab. č. 4 - věci označené pod sp. zn. RS .../2006

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2006	1. 2. 2006	16. 5. 2006	3
RS 2/2006	21. 12. 2005	25. 4. 2006	4
RS 3/2006	30. 1. 2006	25. 4. 2006	3
RS 4/2006	16. 3. 2006	23. 5. 2006	2
RS 5/2006	28. 3. 2006	23. 5. 2006	2
RS 6/2006	5. 5. 2006	15. 8. 2006	3
RS 7/2006	8. 6. 2006	15. 8. 2006	2
RS 8/2006	27. 7. 2006	20. 3. 2007	8
RS 9/2006	17. 10. 2006	6. 2. 2007	4
RS 10/2006	31. 10. 2006	27. 3. 2007	5
RS 11/2006	21. 4. 2005	3. 4. 2007	3

Tab. č. 5 - věci označené pod sp. zn. RS .../2007

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2007	30. 1. 2007	27. 3. 2007	2
RS 2/2007	31. 1. 2007	16. 12. 2008	23
RS 3/2007	22. 1. 2007	26. 6. 2007	5
RS 4/2007	21. 2. 2007	29. 5. 2007	3
RS 5/2007	7. 2. 2007	24. 4. 2007	2
RS 6/2007	28. 3. 2007	12. 6. 2007	3
RS 7/2007	29. 3. 2007	17. 7. 2007	4
RS 8/2007	11. 4. 2007	12. 6. 2007	2
RS 9/2007	3. 5. 2007	24. 7. 2007	2
RS 10/2007	3. 5. 2007	2. 8. 2007	3
RS 11/2007	3. 5. 2007	18. 12. 2008	19
RS 12/2007	6. 6. 2007	20. 9. 2007	3
RS 13/2007	17. 5. 2007	24. 7. 2007	2
RS 14/2007	18. 4. 2007	24. 7. 2007	3
RS 15/2007	25. 4. 2007	28. 8. 2007	4
RS 16/2007	13. 6. 2007	28. 8. 2007	2
RS 17/2007	18. 6. 2007	28. 8. 2007	2
RS 18/2007	16. 5. 2007	7. 11. 2007	6
RS 19/2007	31. 7. 2007	23. 10. 2007	3
RS 20/2007	18. 7. 2007	10. 10. 2007	3
RS 21/2007	23. 5. 2007	7. 11. 2007	6
RS 22/2007	13. 9. 2007	19. 2. 2008	5
RS 23/2007	5. 9. 2007	12. 2. 2008	5
RS 24/2007	30. 5. 2007	11. 12. 2007	7
RS 25/2007	16. 8. 2007	21. 10. 2008	14
RS 26/2007	18. 10. 2006	13. 5. 2008	19
RS 27/2007	30. 8. 2007	15. 1. 2008	5
RS 28/2007	8. 11. 2007	16. 10. 2008	11
RS 29/2007	25. 10. 2007	25. 11. 2008	13

RS 30/2007	14. 11. 2007	21. 7. 2009	20
RS 31/2007	4. 12. 2007	8. 7. 2008	7

Tab. č. 6 - věci označené pod sp. zn. RS .../2008

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2008	4. 12. 2007	8. 7. 2008	7
RS 2/2008	19. 12. 2007	16. 10. 2008	10
RS 3/2008	18. 7. 2007	17. 7. 2008	12
RS 4/2008	25. 7. 2007	17. 7. 2008	12
RS 5/2008	31. 12. 2007	21. 10. 2008	10
RS 6/2008	15. 11. 2007	18. 12. 2008	13
RS 7/2008	28. 2. 2008	17. 7. 2008	5
RS 8/2008	27. 3. 2008	26. 8. 2008	5
RS 9/2008	31. 12. 2007	16. 12. 2008	12
RS 10/2008	27. 2. 2008	17. 2. 2009	12
RS 11/2008	1. 4. 2008	26. 8. 2008	4
RS 12/2008	19. 3. 2008	25. 11. 2008	8
RS 13/2008	13. 2. 2008	16. 12. 2008	10
RS 14/2008	19. 9. 2007	28. 1. 2009	16
RS 15/2008	3. 6. 2008	14. 4. 2009	10
RS 16/2008	2. 6. 2008	28. 4. 2009	10
RS 17/2008	23. 6. 2008	28. 7. 2009	13
RS 18/2008	14. 7. 2008	14. 4. 2009	9
RS 19/2008	18. 6. 2008	24. 11. 2009	17
RS 20/2008	13. 8. 2008	28. 7. 2009	11
RS 21/2008	9. 7. 2008	28. 7. 2009	12
RS 22/2008	25. 7. 2008	25. 5. 2009	10
RS 23/2008	21. 7. 2008	14. 7. 2009	12
RS 24/2008	23. 7. 2008	4. 5. 2010	22
RS 25/2008	29. 7. 2008	25. 5. 2009	10
RS 26/2008	2. 10. 2008	21. 10. 2009	12
RS 27/2008	21. 8. 2008	21. 10. 2009	14
RS 28/2008	21. 8. 2008	23. 2. 2010	18
RS 29/2008	9. 10. 2008	20. 4. 2010	18



RS 30/2008	31. 10. 2008	27. 10. 2009	12
------------	--------------	--------------	----

Tab. č. 7 - věci označené pod sp. zn. RS .../2009

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2009	26. 11. 2008	7. 9. 2010	22
RS 2/2009	3. 12. 2008	16. 12. 2009	12
RS 3/2009	11. 12. 2008	18. 5. 2010	17
RS 4/2009	23. 1. 2009	24. 11. 2009	10
RS 5/2009	5. 2. 2009	27. 7. 2010	17
RS 6/2009	17. 12. 2008	24. 8. 2010	20
RS 7/2009	29. 1. 2009	1. 6. 2010	18
RS 8/2009	15. 1. 2009	9. 3. 2010	14
RS 9/2009	12. 3. 2009	1. 6. 2010	15
RS 10/2009	4. 3. 2009	24. 11. 2009	8
RS 11/2009	28. 1. 2009	27. 5. 2010	16
RS 12/2009	26. 3. 2009	13. 7. 2010	16
RS 13/2009	2. 4. 2009	21. 7. 2009	3
RS 14/2009	22. 4. 2009	16. 11. 2010	19
RS 15/2009	7. 5. 2009	21. 9. 2010	16
RS 16/2009	12. 2. 2009	21. 12. 2009	10
RS 17/2009	20. 5. 2009	8. 12. 2009	7
RS 18/2009	16. 6. 2009	12. 1. 2011	19
RS 19/2009	9. 6. 2009	23. 2. 2010	8
RS 20/2009	24. 6. 2009	24. 8. 2010	14
RS 21/2009	8. 7. 2009	24. 8. 2010	13
RS 22/2009	13. 8. 2009	7. 9. 2010	13
RS 23/2009	8. 10. 2009	10. 5. 2011	19
RS 24/2009	8. 10. 2009	21. 9. 2010	11
RS 25/2009	6. 11. 2009	22. 3. 2011	16
RS 26/2009	3. 12. 2009	27. 4. 2011	16

Tab. č. 8 - věci označené pod sp. zn. RS .../2010

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2010	9. 12. 2009	16. 11. 2010	11
RS 2/2010	30. 12. 2009	22. 3. 2011	15
RS 3/2010	22. 12. 2009	22. 3. 2011	15
RS 4/2010	22. 7. 2009	12. 1. 2011	18
RS 5/2010	18. 2. 2010	30. 11. 2010	9
RS 6/2010	17. 3. 2010	23. 8. 2011	17
RS 7/2010	18. 3. 2010	19. 2. 2013	35
RS 8/2010	15. 4. 2010	8. 3. 2011	11
RS 9/2010	5. 5. 2010	26. 7. 2011	14
RS 10/2010	21. 4. 2010	27. 11. 2012	31
RS 11/2010	22. 6. 2010	16. 11. 2010	5
RS 12/2010	16. 9. 2010	25. 1. 2011	4
RS 13/2010	5. 8. 2010	26. 7. 2011	11
RS 14/2010	15. 7. 2010	23. 8. 2011	13
RS 15/2010	16. 9. 2010	27. 9. 2011	12
RS 16/2010	11. 11. 2010	23. 11. 2011	12

Tab. č. 9 - věci označené pod sp. zn. RS .../2011

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2011	11. 11. 2010	8. 11. 2011	12
RS 2/2011	2. 12. 2010	23. 11. 2011	11
RS 3/2011	22. 9. 2010	12. 3. 2013	30
RS 4/2011	2. 2. 2011	24. 1. 2012	11
RS 5/2011	20. 1. 2011	3. 4. 2012	15
RS 6/2011	27. 1. 2011	4. 9. 2012	20
RS 7/2011	17. 3. 2011	3. 4. 2012	13
RS 8/2011	14. 4. 2011	6. 3. 2012	11
RS 9/2011	23. 2. 2011	4. 9. 2012	19
RS 10/2011	4. 5. 2011	20. 11. 2012	18
RS 11/2011	29. 6. 2011	6. 3. 2012	9
RS 12/2011	29. 6. 2011	3. 4. 2012	10
RS 13/2011	20. 7. 2011	18. 9. 2012	14
RS 14/2011	21. 7. 2011	18. 9. 2012	14
RS 15/2011	28. 7. 2011	18. 9. 2012	14
RS 16/2011	30. 8. 2011	18. 9. 2012	13
RS 17/2011	28. 7. 2011	12. 3. 2013	20

Tab. č. 10 - věci napadlé pod sp. zn. RS .../2012

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2012	17. 1. 2012	6. 3. 2012	2
RS 2/2012	29. 2. 2012	11. 6. 2013	16
RS 3/2012	2. 2. 2012	23. 4. 2013	14
RS 4/2012	2. 2. 2012	25. 6. 2013	16
RS 5/2012	1. 3. 2012	30. 7. 2013	16
RS 6/2012	30. 3. 2012	30. 7. 2013	16
RS 7/2012	4. 4. 2012	30. 10. 2013	18
RS 8/2012	30. 5. 2012	30. 7. 2013	14
RS 9/2012	30. 5. 2012	14. 1. 2014	20
RS 10/2012	21. 6. 2012	29. 1. 2014	19
RS 11/2012	11. 7. 2012	20. 5. 2014	22
RS 12/2012	30. 8. 2012	1. 4. 2014	20
RS 13/2012	29. 8. 2012	1. 4. 2014	20

Tab. č. 11- věci označené pod sp. zn. RS .../2013

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2013	22. 11. 2012	20. 5. 2014	18
RS 2/2013	31. 8. 2012	22. 4. 2014	20
RS 3/2013	17. 1. 2013	24. 6. 2014	17
RS 4/2013	8. 2. 2013	14. 7. 2014	17
RS 5/2013	27. 2. 2013	14. 1. 2014	11
RS 6/2013	28. 2. 2013	22. 10. 2014	20
RS 7/2013	18. 4. 2013	17. 9. 2013	5
RS 8/2013	22. 5. 2013	9. 12. 2014	19
RS 9/2013	30. 4. 2013	19. 8. 2014	16
RS 10/2013	29. 5. 2013	19. 8. 2014	15
RS 11/2013	31. 7. 2013	9. 12. 2014	17
RS 12/2013	23. 8. 2013	19. 8. 2014	12
RS 13/2013	23. 10. 2013	17. 12. 2013	2

Tab. č. 12 - věci označené pod sp. zn. RS .../2014

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2014	18. 12. 2013	23. 10. 2014	10
RS 2/2014	17. 12. 2013	18. 11. 2014	11
RS 3/2014	19. 12. 2013	24. 6. 2014	6
RS 4/2014	14. 2. 2014	9. 12. 2014	10
RS 5/2014	23. 1. 2014	9. 12. 2014	11
RS 6/2014	27. 2. 2014	9. 12. 2014	10
RS 7/2014	27. 2. 2014	31. 3. 2015	13
RS 8/2014	7. 5. 2014	1. 7. 2015	14
RS 9/2014	15. 5. 2014	21. 1. 2015	8
RS 10/2014	3. 7. 2014	14. 4. 2015	9
RS 11/2014	17. 7. 2014	9. 12. 2014	5
RS 12/2014	1. 7. 2014	12. 5. 2015	10
RS 13/2014	7. 8. 2014	5. 5. 2015	9
RS 14/2014	14. 8. 2014	14. 4. 2015	8
RS 15/2014	28. 8. 2014	1. 7. 2015	11
RS 16/2014	10. 9. 2014	30. 9. 2015	12
RS 17/2014	9. 10. 2014	14. 4. 2015	6
RS 18/2014	13. 10. 2014	14. 7. 2015	9
RS 19/2014	22. 10. 2014	26. 8. 2015	10
RS 20/2014	27. 11. 2014	26. 8. 2015	9

Tab. č. 13 - věci označené pod sp. zn. RS .../2015

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2015	4. 12. 2014	9. 6. 2015	6
RS 2/2015	15. 1. 2015	13. 10. 2015	9
RS 3/2015	8. 1. 2015	30. 9. 2015	8
RS 4/2015	22. 1. 2015	27. 10. 2015	9
RS 5/2015	19. 2. 2015	24. 11. 2015	9
RS 6/2015	19. 2. 2015	24. 11. 2015	9
RS 7/2015	2. 4. 2015	16. 2. 2016	10
RS 8/2015	28. 4. 2015	29. 3. 2016	11
RS 9/2015	28. 5. 2015	24. 6. 2015	1
RS 10/2015	17. 6. 2015	19. 1. 2016	7
RS 11/2015	10. 6. 2015	15. 3. 2016	9
RS 12/2015	24. 6. 2015	25. 5. 2016	11
RS 13/2015	24. 6. 2015	15. 3. 2016	9
RS 14/2015	30. 6. 2015	10. 5. 2016	11
RS 15/2015	10. 6. 2015	16. 11. 2016	17
RS 16/2015	7. 8. 2015	25. 5. 2016	9
RS 17/2015	11. 9. 2015	1. 3. 2016	6
RS 18/2015	13. 8. 2015	26. 7. 2016	11
RS 19/2015	8. 9. 2015	16. 11. 2016	14
RS 20/2015	5. 11. 2015	10. 5. 2016	6
RS 21/2015	8. 10. 2015	27. 7. 2016	9
RS 22/2015	11. 11. 2015	16. 2. 2016	3



Tab. č. 14 - věci označené pod sp. zn. RS .../2016

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2016	2. 12. 2015	11. 10. 2016	10
RS 2/2016	12. 11. 2015	13. 9. 2016	10
RS 3/2016	16. 12. 2015	2. 8. 2016	8
RS 4/2016	22. 12. 2015	29. 3. 2016	3
RS 5/2016	21. 12. 2015	21. 11. 2017	23
RS 6/2016	3. 2. 2016	20. 12. 2016	10
RS 7/2016	3. 3. 2016	2. 5. 2017	14
RS 8/2016	7. 4. 2016	2. 2. 2017	10
RS 9/2016	27. 4. 2016	18. 4. 2017	12
RS 10/2016	26. 5. 2016	2. 2. 2017	9
RS 11/2016	13. 7. 2016	21. 2. 2017	7
RS 12/2016	14. 7. 2016	28. 2. 2017	7
RS 13/2016	10. 8. 2016	29. 8. 2017	12
RS 14/2016	11. 8. 2016	30. 5. 2017	9
RS 15/2016	7. 12. 2016	30. 5. 2017	5

Tab. č. 15 - věci označené pod sp. zn. RS .../2017

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2017	4. 1. 2017	10. 7. 2018	18
RS 2/2017	8. 2. 2017	27. 6. 2017	4
RS 3/2017	24. 2. 2017	29. 8. 2017	6
RS 4/2017	12. 4. 2017	31. 10. 2017	6
RS 5/2017	13. 4. 2017	19. 12. 2017	8
RS 6/2017	24. 5. 2017	5. 12. 2017	7
RS 7/2017	25. 5. 2017	20. 3. 2018	10
RS 8/2017	15. 1. 2016	13. 2. 2018	13
RS 9/2017	28. 6. 2017	17. 4. 2018	10
RS 10/2017	31. 7. 2017	10. 2. 2021	43
RS 11/2017	16. 8. 2017	20. 3. 2018	7
RS 12/2017	27. 7. 2017	5. 12. 2017	5
RS 13/2017	10. 10. 2017	17. 4. 2018	6
RS 14/2017	31. 10. 2017	28. 6. 2018	8
RS 15/2017	6. 11. 2017	24. 10. 2018	11
RS 16/2017	23. 11. 2017	10. 7. 2018	8
RS 17/2017	1. 11. 2017	29. 5. 2019	18

Tab. č. 16 - věci označené pod sp. zn. RS .../2018

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2018	29. 11. 2017	30. 10. 2018	11
RS 2/2018	28. 11. 2017	20. 11. 2018	12
RS 3/2018	17. 1. 2018	14. 8. 2018	7
RS 4/2018	21. 12. 2017	19. 2. 2019	14
RS 5/2018	19. 4. 2018	29. 5. 2019	13
RS 6/2018	16. 5. 2018	6. 2. 2019	9
RS 7/2018	16. 5. 2018	29. 5. 2019	12
RS 8/2018	5. 6. 2018	22. 10. 2019	16
RS 9/2018	14. 6. 2018	22. 10. 2019	16
RS 10/2018	7. 6. 2018	20. 11. 2018	5
RS 11/2018	26. 6. 2018	18. 12. 2018	6
RS 12/2018	31. 5. 2018	17. 9. 2019	16
RS 13/2018	31. 5. 2018	25. 6. 2019	13
RS 14/2018	19. 7. 2018	19. 9. 2019	14
RS 15/2018	31. 7. 2018	16. 7. 2019	12
RS 16/2018	23. 8. 2018	23. 3. 2022	7
RS 17/2018	10. 10. 2018	24. 6. 2020	8

Tab. č. 17 - věci označené pod sp. zn. RS .../2019

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2019	21. 12. 2015	22. 1. 2019	37
RS 2/2019	27. 2. 2019	22. 10. 2019	8
RS 3/2019	21. 2. 2019	26. 11. 2019	9
RS 4/2019	10. 4. 2019	27. 6. 2019	2
RS 5/2019	30. 4. 2019	26. 3. 2020	11
RS 6/2019	25. 4. 2019	18. 2. 2020	10
RS 7/2019	14. 6. 2019	18. 2. 2020	8
RS 8/2019	13. 6. 2019	15. 10. 2020	16
RS 9/2019	2. 9. 2019	16. 6. 2020	9
RS 10/2019	29. 8. 2019	26. 3. 2020	7
RS 11/2019	20. 11. 2019	15. 12. 2020	13

Tab. č. 18 - věci označené pod sp. zn. RS .../2020

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2020	5. 12. 2019	26. 1. 2021	13
RS 2/2020	10. 12. 2019	26. 3. 2021	15
RS 3/2020	10. 12. 2019	11. 3. 2021	15
RS 4/2020	29. 1. 2020	10. 11. 2020	10
RS 5/2020	30. 1. 2020	16. 6. 2020	5
RS 6/2020	18. 3. 2020	25. 5. 2021	14
RS 7/2020	26. 3. 2020	23. 4. 2021	13
RS 8/2020	16. 4. 2020	8. 2. 2023	34
RS 9/2020	28. 5. 2020	14. 9. 2021	16
RS 10/2020	25. 8. 2020	10. 11. 2020	3
RS 11/2020	19. 8. 2020	23. 2. 2022	18
RS 12/2020	21. 10. 2020	9. 6. 2022	20
RS 13/2020	21. 10. 2020	20. 12. 2022	22
RS 14/2020	19. 11. 2020	3. 2. 2021	3
RS 15/2020	12. 10. 2020	28. 4. 2022	16

Tab. č. 19 - věci označené pod sp. zn. RS .../2021

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2021	19. 2. 2021	30. 6. 2021	4
RS 2/2021	10. 2. 2021	25. 5. 2022	15
RS 3/2021	17. 2. 2021	25. 3. 2021	1
RS 4/2021	22. 2. 2021	30. 9. 2021	7
RS 5/2021	15. 4. 2021	23. 2. 2022	10
RS 6/2021	20. 5. 2021	16. 11. 2022	18
RS 7/2021	24. 6. 2021	14. 12. 2022	18
RS 8/2021	7. 7. 2021	26. 5. 2022	10
RS 9/2021	29. 7. 2021	16. 5. 2023	10
RS 10/2021	8. 9. 2021	11. 11. 2021	2
RS 11/2021	14. 10. 2021	4. 4. 2023	18
RS 12/2021	29. 11. 2021	2. 2. 2023	15
RS 13/2021	30. 11. 2021	5. 9. 2023	22

Tab. č. 20 - věci označené pod sp. zn. RS .../2022

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2022	22. 12. 2021	zatím nerozhodnuto	?
RS 2/2022	18. 1. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 3/2022	10. 2. 2022	3. 10. 2023	20
RS 4/2022	10. 3. 2022	24. 10. 2023	19
RS 5/2022	31. 1. 2022	29. 3. 2023	14
RS 6/2022	24. 3. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 7/2022	25. 4. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 8/2022	6. 4. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 9/2022	27. 5. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 10/2022	18. 5. 2022	4. 10. 2023	17
RS 11/2022	27. 7. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 12/2022	28. 7. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 13/2022	24. 8. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 14/2022	9. 11. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 15/2022	7. 12. 2022	zatím nerozhodnuto	?

Tab. č. 21 - věci označené pod sp. zn. RS .../2023

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
RS 1/2023	21. 12. 2022	zatím nerozhodnuto	?
RS 2/2023	7. 6. 2023	zatím nerozhodnuto	?
RS 3/2023	28. 6. 2023	zatím nerozhodnuto	?



Tab. č. 22 – rozhodovací činnost velkého senátu před zřízením Nejvyššího správního soudu SR

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
1 Vs/1/2018	16. 5. 2018	4. 12. 2018	7
1 Vs/1/2019	18. 2. 2019	30. 4. 2019	2
1 Vs/2/2019	20. 2. 2019	9. 9. 2020	19
1 Vs/3/2019	23. 9. 2019	24. 11. 2020	14
1 Vs/1/2020	28. 11. 2019	18. 5. 2021	18
1 Vs/2/2020	28. 11. 2019	8. 7. 2020	8
1 Vs/3/2020	7. 2. 2020	27. 1. 2021	11
1 Vs 4/2020	7. 2. 2020	13. 7. 2021	17
1 Vs/5/2020	27. 2. 2020	2. 7. 2020	5
1 Vs/6/2020	27. 2. 2020	24. 11. 2020	9
1 Vs 7/2020	28. 5. 2020	6. 7. 2021	14

Tab. č. 23 – věci rozhodnuté velkým senátem po zřízení Nejvyššího správního soudu SR

sp. zn.	datum předložení	datum rozhodnutí	přibližná délka rozhodování v měsících
1 Vs 1/2021	23. 2. 2021	24. 2. 2022	12
1 SVs 1/2021	12. 5. 2022	28. 10. 2022	5
1 SVs 1/2022	2. 2. 2022	30. 6. 2022	4
1 SVs 4/2022	31. 3. 2022	29. 9. 2022	6
19 SVs 1/2022	24. 8. 2022	29. 3. 2023	7
1 SVs 3/2022	31. 3. 2022	28. 4. 2023	11
1 SVs 5/2022	30. 3. 2022	27. 9. 2023	18

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

- BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, 496 s.
- GROF, Alfred, MACHACEK, Rudolf. *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof: Leitfaden für die Praxis mit Darlegungen auch zu UVS und EMRK-Beschwerden und zum Asylgerichtshof*. 6. Aufl. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 2008, 287 s.
- HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud*. Brno: s. n., 1932, s. 827-880 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>.
- MACCORMICK, D. Neil, SUMMERS, S. Robert. *Interpreting precedents a comparative study*. Ashgate: Dartmouth, 1997, 585 p.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.

### Komentáře

- BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ Anita a kol. *Správní soudny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdcoa>
- EYERMANN, Erich, FRÖHLER, Ludwig, KORMANN, Joachim. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 9. Aufl. München: C. H. Beck, 1988, 1124 s.
- HUSSEINI, Faisal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzr&rowIndex=0>.
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2ti&rowIndex=0>
- KOPP, Ferdinand O. *Verwaltungsgerichtsordnung*. 9. auflage. München: C. H. Beck, 1992, 1815 s.

KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip, BERAN, Karel. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s.

POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý Kompas, 1933, 504 s.

RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha: nákladem "Československého Kompassu", tisk. A vyd. akc. spol., 1937, viii, 248 s.

REDEKER, Konrad, OERTZEN, Hans-Joachim. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 11. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1994, 953 s.

VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s.

### **Články v odborném časopise**

FIALA, Josef, MATES, Pavel, PRŮCHA, Petr. K problematice správního soudnictví. *Správní právo*, 1990, roč. 23, č. 5, s. 257-275.

KADLEC, Ondřej, PETROV, Jan. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 1, s. 2-7.

KAMLACH, Milan. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2003, č. 1, s. 9-17.

KOLMAN, Petr. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. *Obchodněprávní revue*, 2016, č. 10, s. 291-292.

MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 59-66.

MUČKA PEVALA, Patrícia. Fikce doručení u jednotlivých způsobů doručování I. *Právní rozhledy*, 2022, č. 15-16, s. 550-557.

MUČKA PEVALA, Patrícia. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*, 2021, č. 18, s. 638-642.

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. 73-92.

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. 159-196.

PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 56-71.

RIGEL, Filip. Judikatura NSS: Rozšířený senát. *Soudní rozhledy*, 2013, č. 5, s. 162-172.

ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*, 2018, č. 2, s. 26-36.

### **Příspěvky ve sbornících**

MUČKA PEVALA, Patrícia. Právní úprava „velkého senátu“ správního kolegia „Najvyššieho súdu SR“ jako inspirativní zdroj? In: ČAMDŽIČOVÁ, Sabina (ed.). *Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 168-174.

MUČKA PEVALA, Patrícia. Vliv judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na výkon veřejné správy. In: MASLEN, Michal, OLŠOVSKÁ, Andrea, MORAVČÍKOVÁ, Michaela (eds.). *Vplyv politiky, normotvorby a súdnej judikatúry na výkon verejnej správy: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v rámci online medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 24.-25. septembra 2020*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2020, s. 119-131.

PEVALOVÁ, Patrícia. Daňové penále jako sankce trestněprávní povahy. In: SKULOVÁ, Soňa, SVOBODA, Tomáš, JANOVEC, Michal (eds.). *COFOLA 2019 Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 115-126.

PEVALOVÁ, Patrícia. Rozhodovací činnost rozšířeného senátu NSS v azylových a cizineckých věcech a dodržování zásady rychlosti řízení. In: ČAMDŽIČOVÁ, Sabina (ed.). *Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 36-42.

POMAHAČ, Richard. Nejvyšší správní soud. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: Aspi Publishing, 2003 s. 45-72.

### **Právní předpisy a související dokumenty:**

historické znění: Zákon č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci

historické znění: Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu

historické znění: Nařízení č. 94/1876 ř. z., o jednacím řádu c. k. správního soudu

historické znění: Nařízení č. 209/1907 ř. z., o jednacím řádu Nejvyššího správního soudu

historické znění: Zákona č. 3/1918 z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

historické znění: Zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních

historické znění: Vládní vyhláška č. 91/1937 Sb. z. a n., o jednacím řádu pro nejvyšší správní soud

historické znění: Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě

historické znění: Zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu

historické znění: Zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních

historické znění: Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře

historické znění: Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

historické znění: Nařízení č. 95/1952 Sb., jednacím řád pro soudy

historické znění: Zákon č. 66/1952, o organizaci soudů

historické znění: Zákon č. 66/1956 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů

historické znění: Zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů

historické znění: Zákon č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců

historické znění: Zákon č. 19/1970 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění)

historické znění: Zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon

historické znění: Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení

historické znění: Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

historické znění: Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

historické znění: Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

historické znění: Zákon č. 24/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád

historické znění: Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění účinném do 31. 7. 2021

historické znění: Rokovací poriadok č. 200/2016 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

aktuální znění: Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

aktuální znění: Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

aktuální znění: Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým se mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

aktuální znění: Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

aktuální znění: Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

aktuální znění: Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

aktuální znění: Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky

aktuální znění: Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

aktuální znění: Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

aktuální znění: Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

aktuální znění: Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

aktuální znění: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

aktuální znění: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

aktuální znění: Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

aktuální znění: Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

aktuální znění: Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

aktuální znění: Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

aktuální znění: Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (tzv. liniový zákon)

aktuální znění: Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

aktuální znění: Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

aktuální znění: Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok

aktuální znění: Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

aktuální znění: Rokovací poriadok č. 424/2022 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

aktuální znění: Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG (BGBl. Nr. 1/1930)

aktuální znění: Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG (BGBl. Nr. 10/1985)

aktuální znění: Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686)

budoucí znění: Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

důvodová zpráva: Důvodová zpráva k zákonu č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, část všeobecná, sekce I. návrhy na omezení působnosti nejvyššího správního soudu, B. prostředky nepřímé

důvodová zpráva: Důvodová zpráva k zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zvláštní část, část 4., hlava 4.

důvodová zpráva: Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 1080, §§ 11-29.

## **Judikatura**

Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2012, č. 34796/09 ve věci Alba a další proti Rumunsku

Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2014, č. 7356/10 ve věci Lucky dev proti Švédsku

Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 6. 1979, č. 6232/73 ve věci König proti Spolkové republice Německo

Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 6. 2000, č. 30979/96 ve věci Frydlender proti Francii.

Městský soud v Praze: Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2020, č. j. 8 A 54/2020-111

Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 11. 2017, č. j. 30 Af 26/2016-44

Krajský soud v Brně: Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 56/2018-160

Krajský soud v Ostravě: Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2019, č. j. 22 A 56/2019-55

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 8. 2023, č. j. 65 A 49/2023-34

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 11. 5. 2021, č. j. 65 A 117/2020-26

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 3. 2023, č. j. 65 A 117/2020-46



Krajský soud v Plzni: Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2018, č. j. 30 Af 31/2017-53

Krajský soud v Praze: Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2019, č. j. 43 A 19/2019-56

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 3 Afs 5/2004-63 (č. 1471/2008 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 1 Afs 12/2008-103

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 2 Azs 17/2008-61 (č. 1689/2008 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008-48 (č. 1724/2008 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77 (č. 1792/2009 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009-61

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2009, č. j. Aprk 12/2009-28

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 5 Afs 76/2012-28 (č. 2875/2013 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 10 As 46/2015-43

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2019, č. j. 8 As 73/2018-44

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020-53 (č. 4186/2021 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 As 13/2021-32

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 302/2019-37

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020-45

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2022, č. j. 10 As 177/2022-27

Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2022, č. j. 2 As 8/2022-27

Nejvyšší správní soud: Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 (č. 3687/2018 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76 (č. 4139/2021 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (č. 4178/2021 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85 (č. 4367/2022 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 133/2019-40

Nejvyšší správní soud: Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2021, č. j. 4 Afs 264/2018-66

Nejvyšší správní soud: Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44 (č. 1276/2007 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006-86 (č. 1762/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56 (č. 1723/2008 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (č. 1742/2009 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 Ads 19/2005-123 (č. 1774/2009 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Azs 52/2007-98

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 3 Ao 1/2007-91

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 6 A 76/2001-137

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008-56 (č. 1948/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009-98 (č. 2230/2011 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 4 Ads 93/2009-315

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 5 As 34/2010-70

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 (č. 2725/2013 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011-131

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 154/2013-35

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40 (č. 3667/2018 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76 (č. 3540/2017 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48 (č. 3539/2017 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016-66

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017-72

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 2 Azs 340/2017-72 (č. 3820/2019 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 1. 2019, č. j. 7 As 155/2015-223 (č. 3861/2019 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31 (č. 3896/2019 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 16 Kss 5/2017-173 (č. 3897/2019 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (č. 3931/2019 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50 (č. 4015/2020 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, č. j. Nad 8/2019-65 (č. 4062/2020 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 Afs 47/2018-52 (č. 4052/2020 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139 (č. 4156/2021 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019-35 (č. 4189/2021 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 (č. 4321/2022 Sb. NSS)

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 2 As 133/2019-151, č. 4455/2023 Sb. NSS

Nejvyšší správní soud: Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 6 As 285/2021-48

Nejvyšší správní soud SR: Usnesení velkého senátu ze dne 8. 7. 2020, sp. zn. 1 Vs/2/2020

Nejvyšší správní soud SR: Usnesení velkého senátu 2. 7. 2020 pod sp. zn. 1 Vs/5/2020

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 #1 (N 96/22 SbNU 329)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03 (N 103/37 SbNU 383)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07 (N 104/45 SbNU 429)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1882/07 (N 112/49 SbNU 613)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 2747/08 (N 94/53 SbNU 207)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06 (N 126/53 SbNU 577)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647).

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (N 86/65 SbNU 161)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (N 216/71 SbNU 531)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501)

Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)

### **Odborné práce**

MUČKA PEVALA, Patrícia. *Fikce doručení v správním právu*. Olomouc, 2020. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 85 s.

### **Elektronické zdroje**

RIGONI, Adam. Common-law judicial reasoning and analogy. *Legal Theory* [online]. 2014, 20 (2), [viewed 9. December 2023]. Available from: <https://www.cambridge.org/core/journals/legal-theory/listing?q=adam+rigoni&searchWithinIds=18A6812B8458E126051E21F835520816&fts=yes>.

ZATĀKO, Martin. *K Správnemu súdному poriadku I. (Rozhodovanie Veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky)* [online]. epravo.sk, 16. července 2015 [cit. 5. prosince 2023]. Dostupné z:

<https://www.epravo.sk/top/clanky/k-spravnemu-sudnemu-poriadku-i-rozhodovanie-velkeho-senatu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-2965.html>.

MINISTERSTVO VNITRA. *Závěr č. 93 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. mvcr.cz, 11. června 2010 [cit. 11. října 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Jednací řád Nejvyššího správního soudu* [online]. nssoud.cz, 1. ledna 2004. [cit. 6. října 2023]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci\\_rad\\_2014.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci_rad_2014.pdf)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Rozvrh práce Nejvyššího správní soudu (na rok 2023), úplné znění k 1. 10. 2023* [online]. nssoud.cz, 1. října 2023 [cit. 30 října 2023]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/rozvrh\\_prace/Uplne\\_zneni\\_rozvrhu\\_od\\_1\\_10\\_2023.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/rozvrh_prace/Uplne_zneni_rozvrhu_od_1_10_2023.pdf)

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>

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>

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

<https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/rozsireny-senat>

[https://www.nsud.sk/rozhodnutia/?art\\_rvs=1&search=&art\\_ecli=&art\\_datroz\\_h\\_od=&art\\_datroz\\_h\\_do=&art\\_katrozh=3&nazov=&odoslat=H%C4%BEada%C5%A5&ID=93135&frm\\_id\\_frm\\_filter\\_5=65699aabe604c](https://www.nsud.sk/rozhodnutia/?art_rvs=1&search=&art_ecli=&art_datroz_h_od=&art_datroz_h_do=&art_katrozh=3&nazov=&odoslat=H%C4%BEada%C5%A5&ID=93135&frm_id_frm_filter_5=65699aabe604c)

<https://www.nssud.sk/sk/rozhodovacia-cinnost/rozhodnutia-velkeho-senatu/>

[https://e-justice.europa.eu/19/CS/national\\_specialised\\_courts?AUSTRIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/CS/national_specialised_courts?AUSTRIA&member=1)

<https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/organisation/index.html>

[https://e-justice.europa.eu/19/CS/national\\_specialised\\_courts?GERMANY&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/CS/national_specialised_courts?GERMANY&member=1)

<https://www.bverwg.de/das-gericht/organisation>

## 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 vrcholní 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, stihá 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.

Tato disertační práce se zabývá rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, konkrétně se zabývá z historického pohledu jeho předchůdcem, popř. jeho první historickou podobou, analyzuje činnost rozšířeného senátu podle současné právní úpravy, jak z hlediska kompetenčního, ve vztahu k § 17 s. ř. s. pak z hlediska jeho pravomoci.

Jelikož rozšířený senát primárně odstraňuje judikaturní rozpory, kdy z jeho strany jsou vysloveny určité právní názory, je tato práce dále zaměřena na vliv jeho rozhodovací činnosti z pohledu různých subjektů (správních orgánů a krajských soudů), které jsou bezesporu ovlivněny judikaturou rozšířeného senátu (pozitivně nebo i negativně). A přesně, o jaký vliv se konkrétněji jedná, je v této práci vyvozeno. Práce se taktéž zabývá tím, zda by nemělo dojít k tzv. otevření rozšířeného senátu pro správní orgány a krajské soudy, neboť i tyto nemusí souhlasit s judikaturou Nejvyššího správního soudu a mohly by se chtít odchýlit od této judikatury.

S rozhodovací činností rozšířeného senátu taktéž souvisí i rychlost, jakou je schopen věc projednat a rozhodnout nebo naopak dovést, že u věci, která mu byla předložena, není dána jeho pravomoc. Proto se práce dále zabývá tím, v jakých přiměřených lhůtách rozšířený senát rozhoduje, a zda je možné tyto lhůty nějakým způsobem zkrátit.

## Abstract

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 thesis deals 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, analyzes the activity of the extended bench of judges according to the current legislation, both from the point of view of competence and in relation to paragraph 17 Administrative Code of Justice from the point of view of its authority.

Considering that the extended bench of judges primarily removes jurisprudential contradictions when certain legal opinions are expressed on its part, this thesis is further focused on the influence of its decision-making activity from the point of view of various entities (administrative authorities and regional courts), which are undoubtedly influenced by the jurisprudence of the extended senate, whether positively or even negatively. And exactly what kind of influence is involved, is deduced in this work. The work also deals with whether there should be a so-called opening of the extended senate for administrative bodies and regional courts, because even these may not agree with the jurisprudence of the Supreme Administrative Court and might want to deviate from this jurisprudence.

The decision-making activity of the extended bench of judges is also related to the speed with which it is able to discuss the matter and make a decision or, on the contrary, to conclude that it does not have jurisdiction over the matter that was presented to it. Therefore, the thesis further deals with what reasonable deadlines the extended bench of judges makes decisions, and whether it is possible to shorten these deadlines in some way.



## **Seznam klíčových slov**

Nejvyšší správní soud, senát, rozšířený senát, předchůdci rozšířeného senátu, judikatura, soudní řád správní, princip právní jistoty, zásada rychlosti řízení.

## **Key words**

Supreme Administrative Court, bench of judges, extended bench of judges, extended bench of judges from a historical perspective, case of law, Code of Administrative justice, principle of legal certainty, principle of decision-making with reasonable time.