

# STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

## Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice?

The Unifying Opinions: the Effective Mean to Unify Judiciary Practice or the Relict of the Socialist Justice?

Martina Baráková\*

### Abstrakt

*Článek se zabývá problematikou sjednocujících stanovisek Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Jeho účelem je zhodnotit různé aspekty užívání sjednocujících stanovisek, vymezit možné přínosy i brozby používání stanovisek a odpovědět na otázku, zda jsou sjednocující stanoviska vhodným prostředkem pro sjednocování judikatury. Za tímto účelem jsou sjednocující stanoviska zasazena do širšího rámce prostředků, kterými nejvyšší soudy ke sjednocování judikatury disponují. Součástí článku je i analýza práce Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu při využívání sjednocujících stanovisek i dalších prostředků ke sjednocování judikatury. V závěru článku jsou konfrontovány stěžejní názory na využívání sjednocujících stanovisek, doplněné o názory autorky.*

### Klíčová slova

*sjednocující stanoviska; sjednocování judikatury; dělba moci; právní stát.*

### Abstract

*The unifying opinions represent one of the judicial means to unify the judiciary practice in Czech legal system. The Supreme Court and the Supreme Administrative Court are entitled to issue unifying opinions aiming the subordinated courts. The analysis of judiciary practice revealed that both supreme courts are proceeding very differently to the unifying opinions. The Supreme Court fluently re-established the practice commonly used before 1989 when the unifying opinions represented the mean of ideologically correct interpretation of the socialist law. On the contrary, the Supreme Administrative Court refrained from using the unifying opinions shortly after it had been established. Nevertheless, the judiciary practice in administrative law seems not to be negatively affected by this fact. The article examined various aspects of the use of unifying opinions. The most serious threat can be seen in the lack of conceptuality in the separation of powers. According to the author the severity of this aspect prevails all the positives the unifying opinions can offer and the legislation or the practice of the Supreme Court should be reconsidered.*

### Keywords

*Unifying Opinions; Unified Decision-Making; Separation of Powers; Rule of Law.*

\* Mgr. Martina Baráková, studentka, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno / student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: marti.barakova@gmail.com

## 1 Úvod

V české právní praxi zastává judikatura klíčovou roli. Přestože se nenacházíme v systému *common law*, je pro náš právní systém důležitá jednotnost a předvídatelnost soudního rozhodování. Úloha sjednocovatelů judikatury byla svěřena oběma nejvyšším soudům<sup>1</sup>(v článku užívaný termín „nejvyšší soudy“ představuje terminologickou zkratku pro Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud), které disponují nástroji ke sjednocování judikatury směřujícím vůči rozdílným adresátům. Předložený článek se zaměřuje na sjednocující stanoviska (dále též jen „stanoviska“), s cílem zmapovat praxi využívání stanovisek a z různých aspektů posoudit vhodnost vydávání stanovisek, jakožto prostředku ke sjednocování soudní praxe. Článek se, i s ohledem na ojedinelost právní úpravy, zaměřuje na české právní prostředí a vychází z doposud publikované literatury, která v této oblasti není příliš obsáhlá. Nejprve článek vymezuje základní východiska právní úpravy sjednocujících stanovisek a v následující části poskytuje krátký exkurz do historie jejich využívání. Stěžejní částí textu je kvantitativní analýza praxe Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, přičemž na jejím podkladu, a v kontextu uceleného komplexu prostředků ke sjednocování judikatury (část pátá) článek předkládá stěžejní argumenty podporující i kritizující využívání sjednocujících stanovisek a představuje názory autorky.

## 2 Základní východiska

Obecně probíhá sjednocování judikatury cestou procesních a mimoprocených prostředků. Procesními prostředky nejvyšší soudy sjednocují rozhodovací praxi prostřednictvím rozhodování o mimořádných opravných prostředcích, konkrétně o dovoláních a kasačních stížnostech. Dochází tedy ke konkrétnímu rozhodování v individuální právní věci, kterým soudy plní svou roli ochránců individuálních práv. Oproti tomu sjednocující stanoviska představují mimoprocení prostředek sjednocování soudní praxe ve věcech určitého druhu na základě pravomocných rozhodnutí soudů. Zásadní odlišností sjednocujících stanovisek oproti rozhodnutím je skutečnost, že se nejedná o formulování konkrétního právního názoru v konkrétním právním případě, ale o formulaci zobecněných závěrů dotýkajících se určité právní otázky bez přímé vazby na individuální případ. To soudům umožňuje vyjadřovat svůj názor i k hypotetickým situacím a komplexně vyjadřovat své názory bez nutnosti se soustředit pouze na konkrétní skutkové okolnosti.<sup>2</sup> Vydávání stanovisek však má určitá pravidla. Předpokladem pro vydání sjednocujícího

1 Fakticky ji vykonává také Ústavní soud, který má pravomoc svými rozhodnutími zasahovat do ústavně-právních aspektů rozhodování obecných soudů a prostřednictvím své autority ovlivňuje rozhodovací činnost všech soudů; lze tedy hovořit o precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu [viz nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)].

2 Obdobnou úvahu soud samozřejmě může provést také v rámci své běžné rozhodovací praxe (nikoli při přijímání stanoviska), avšak pouze jako tzv. *obiter dictum*, jež není součástí tzv. nosných důvodů rozhodnutí a nezavazuje v dalším rozhodování.

stanoviska je zejména existence více pravomocných rozhodnutí v téže věci, v nichž byla stejná právní otázka řešena soudy nižších stupňů rozdílně.<sup>3</sup> Nejedná se tedy o rozpor v judikatuře nejvyššího soudu, pro jehož řešení jsou předepsány jiné procesní postupy, ale rozdílné posuzování skutkově stejných případů podřízenými soudy. Výsledkem sjednocovací činnosti cestou stanovisek je tedy obecné řešení právní otázky, jež přesahuje individuální právní případ a slouží jako vodítko nižším soudům, neboť naznačuje způsob, jakým by se ubírala následná judikatura nejvyšších soudů při řešení totožné právní otázky. Základním principem ovládajícím právní úpravu sjednocujících stanovisek je požadavek na jednotnost judikatury, který lze odvodit z principu materiálního právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455) je pro „*fungování právního státu významná stabilita právního řádu, která vytváří důvěru občanů v právo a právní řád. Právním řádem přitom nelze myslet pouze legislativu, ale také proces jeho interpretace a aplikace, jež je prováděn soudy.*“ Konkrétní právní úprava na zákonné úrovni je v případech sjednocujících stanovisek obsažena ve dvou rozdílných právních předpisech, jednotlivě pro Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud.

Právní úprava sjednocujících stanovisek Nejvyššího soudu je obsažena v § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a zakotvuje pravomoc Nejvyššího soudu v rámci „*sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení a trestním řízení zaujímat stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.*“ Na podzákoné úrovni je přijímání stanovisek dále specifikováno čl. 32 - čl. 39 Jednacího řádu Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud je oprávněn dle § 12 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, blíže specifikovaného čl. 50 – čl. 61 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, za shodným účelem přijímat stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve správním soudnictví.

Výše uvedená ustanovení zákona o soudech a soudcích a soudního řádu správního představují oprávnění nejvyšších soudů k zásahům do rozhodovací pravomoci soudů nacházejících se na nižších stupních soudní hierarchie. V případě stanovisek trestního kolegia Nejvyššího soudu má Nejvyšší soud pravomoc působit také na činnost orgánů činných v trestním řízení.<sup>4</sup>

### 3 K původu stanovisek

Pátráme-li po důvodech existence sjednocujících stanovisek v českém právním řádu a po jejich smyslu a účelu, je vhodné nahlédnout do minulosti. Sjednocující stanoviska,

3 BALÁK, František. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, č. 4, s. 4.

4 HOŘÁK, Jaromír. In: BOBEK, Michal; KÜHN, Zdeněk; MOLEK, Pavel; POLČÁK Radim a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 467.

ve formě, v jaké je užíváme, nejsou institutem známým a užívaným v západních zemích kontinentálního práva. Naopak do našeho právního řádu pronikla pod mocensko-kulturním vlivem SSSR. Na našem území se poprvé objevila v roce 1969 jako stanoviska Nejvyššího soudu ČSSR k zajištění jednotného výkladu zákona.<sup>5</sup> Již dříve, od roku 1953, však na našem území existovaly směrnice pro správný výklad zákonů a jiných předpisů, přijímané plénem Nejvyššího soudu v zájmu zajištění jednotnosti soudního rozhodování.<sup>6,7</sup> Směrnice a následně stanoviska bezpochyby představovaly institut sovětského práva, jehož účelem bylo podávat „správný“ výklad ve sporných otázkách a napomáhat k „socialistické aplikaci socialistického práva.“<sup>8</sup> Z pohledu historického nenabízí smysl a účel sjednocujících stanovisek příliš uspokojuvou obhajobu jejich dnešní existence a užívání a mnozí autoři je označují za překonaný přežitek komunismu,<sup>9</sup> to však nutně nemusí znamenat důvod k zavržení existence stanovisek v současném právním řádu demokratické společnosti. Důležitá je především současná aplikace a způsob využívání stanovisek, jež lze posoudit mimo jiné zkoumáním praxe obou nejvyšších soudů.

#### 4 Využívání stanovisek v praxi nejvyšších soudů

K podání návrhu na vydání stanoviska Nejvyššího soudu je aktivně legitimován předseda Nejvyššího soudu, předsedové kolegií a velké senáty. Zaujetí stanoviska lze chápat jako určitou nadstavbu nad sjednocováním soudní praxe prostřednictvím rozhodování Nejvyššího soudu spojeného s přijímáním rozhodnutí velkých senátů. Stanoviska zaujímají v judikatuře specifické postavení, neboť s ohledem na § 20 odst. 3 zákona o soudech a soudcích výrazně omezují možnosti změny judikatury v otázkách, ke kterým již Nejvyšší soud sjednocující stanovisko přijal, neboť existující stanovisko je možné následně překonat pouze prostřednictvím vydání nového stanoviska a nelze ani využít institut postoupení věci velkému senátu. V případě Nejvyššího správního soudu je situace

5 Konkrétně byla zavedena novelou č. 16/1969 Sb. k zákonu č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

6 Úprava směrnic byla obsažena v § 26 odst. 1 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů.

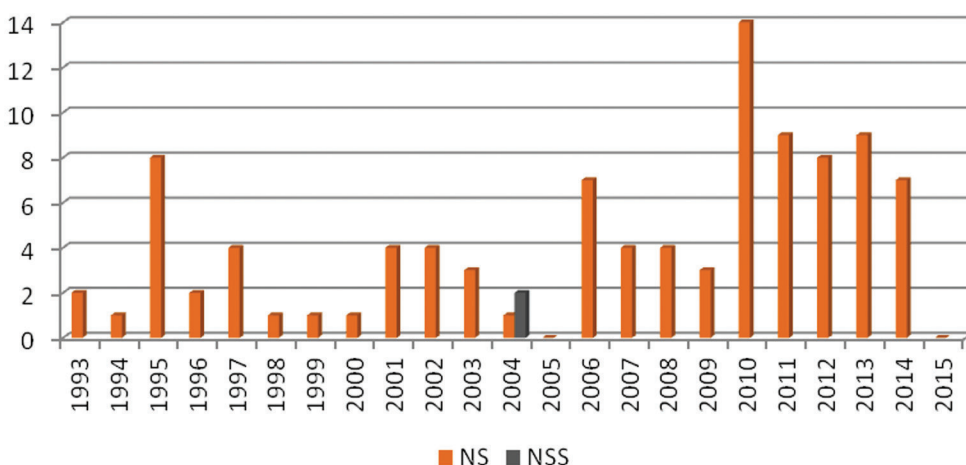
7 BALÁK, František. Ke sjednocování soudní praxe Nejvyšším soudem. *Soudce*. 2007, č. 4, s. 3.

8 ROLENC, O. a V. ROLENC. K ústavní zásadě nezávislosti soudců. *Socialistická zákonnost*. In: KÜHN, Z. *Stanoviska nejvyšších soudů: specifikum střeoevropské právní kultury nebo komunistické reziduum?* Jurisprudence. 2005, č. 4, s. 10.

9 Kritický postoj zaujímá například Z. Kühn - KÜHN, Zdeněk. In: BOBEK, Michal; KÜHN, Zdeněk; MOLEK, Pavel; POLČÁK Radim a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 133–134, který zároveň doplňuje závěry německých soudců Schreiber, Drefla a Strohma formulovaných v rámci projektu Twinning Project CZ 01/IB/JH/01. V rámci analýzy českého soudního řádu němečtí soudci uvedli, že sjednocující stanoviska představují plýtvání energií Nejvyššího soudu a nepovažují za dobré interpretovat právo soudně in abstracto bez zřetele na konkrétní kauzu. V obdobném smyslu svůj kritický názor formuluje i V. Šimíček - ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: BAHÝTOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; ŠIMÍČEK, Vojtěch a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-807-2018-147, s. 1257.

obdobná. Dle soudního řádu správního jsou aktivně legitimovanými subjekty k podání návrhu na zaujetí stanoviska předseda Nejvyššího správního soudu, předsedové kolegií<sup>10</sup> a rozšířený senát. I v případě Nejvyššího správního soudu je jedinou možnou cestou k překonání stanoviska přijetí stanoviska nového.<sup>11</sup>

Výše uvedené zákonné předpoklady a právní úprava sjednocujících stanovisek jednoznačně vybavují nejvyšší soudy stejnou kompetencí ke sjednocování judikatury. Aplikáční praxe však v případě Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu vykazuje významné odlišnosti. Následující graf znázorňuje počet stanovisek vydaných Nejvyšším soudem v letech 1993 – 2015 a počet stanovisek vydaných Nejvyšším správním soudem od počátku jeho existence v roce 2003 do současnosti.



**Graf č. 1:** Počet sjednocujících stanovisek Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu

Srovnáním praxe obou nejvyšších soudů nelze přehlédnout diametrálně odlišný přístup k vydávání sjednocujících stanovisek. Nejvyšší správní soud se za dobu své existence uchýlil k přijetí stanoviska pouze dvakrát, v obou případech v roce 2004, tedy krátce po svém vzniku. V prvním případě se jednalo o stanovisko pléna k výkladu vztahu zákona o správě daní a poplatků a zákona o konkurzu a vyrovnání,<sup>12</sup> ve druhém případě přijalo stanovisko sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu.<sup>13</sup> Důvody pro změnu praxe Nejvyššího správního soudu mohou být různé. Jedním z nich může být skutečnost, že plénem Nejvyššího správního soudu dobrovolně omezilo své pravomoci

<sup>10</sup> Rozdělení agendy Nejvyššího správního soudu do kolegií bylo od roku 2014 zrušeno, proto není předmetné ustanovení soudního řádu správního v této části v současnosti použitelné.

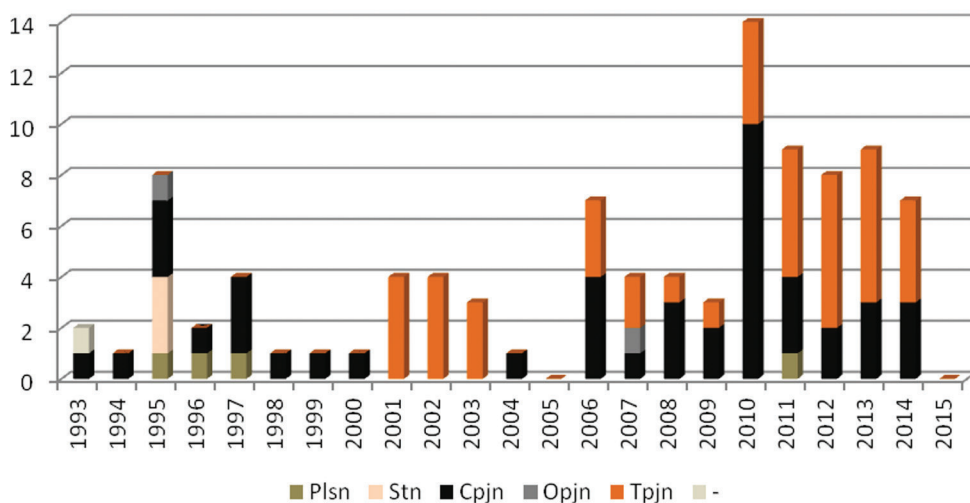
<sup>11</sup> Viz § 17 odst. 2 soudního řádu správního.

<sup>12</sup> Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 4. 2004, č. j. Sst 2/2003-225 (215/2004 Sb.NSS).

<sup>13</sup> Stanoviska sociálně-správního kolegia Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č. j. Sst 2/2003.

ve prospěch rozšířeného senátu, čímž se stalo podstatně slabším orgánem než obě kolegia Nejvyššího soudu. Dalším důvodem rozdílnosti mohou být i jiné názorové postoje soudců Nejvyššího správního soudu k vhodnosti přijímání sjednocujících stanovisek.<sup>14</sup>

Oproti Nejvyššímu správnímu soudu vydal Nejvyšší soud od vzniku samostatné České republiky celkem 97 stanovisek, přičemž v trestněprávní a občanskoprávní větvi rozhodovací praxe Nejvyššího soudu bylo doposud vydáno shodně 46 stanovisek.<sup>15</sup> V pěti případech pak byla přijata stanoviska pléna Nejvyššího soudu.<sup>16</sup> Přehledně zobrazuje strukturu stanovisek následující graf.



**Graf č. 2:** Stanoviska Nejvyššího soudu v letech 1993 - 2015 dle druhu

Průměrně Nejvyšší soud vydává 4 až 5 stanovisek ročně, přičemž jejich počet nelze považovat za konstantní a v posledním období má vzrůstající tendenci.<sup>17</sup> Nejvyšší soud při vydávání stanovisek o něco střídměji, avšak plynule, navázal na praxi před rokem 1989, kdy byly vydány stovky stanovisek.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Mezi kritiky sjednocujících stanovisek se např. řadí soudci Z. Kühn a V. Šimíček, jejichž publikace tento článek také cituje.

<sup>15</sup> Trestní kolegium přijímá stanoviska pod spisovou značkou Tpjn, dříve také pod spisovou značkou Stn. Občanskoprávní a obchodní kolegium aktuálně pro stanoviska využívá značku Cpjn. Za existence odděleného občanskoprávního kolegia a obchodního kolegia existovala také spisová značka Opjn, která značila právě stanoviska obchodního kolegia.

<sup>16</sup> Tato stanoviska jsou označována spisovou značkou Plsn, přičemž jedno stanovisko z roku 1993 nebylo označeno žádným specifickým označením.

<sup>17</sup> Například v roce 2010 přijalo občanskoprávní a obchodní kolegium celkem 14 stanovisek v rozdílných oblastech, bez zjevné souvislosti.

<sup>18</sup> Konkrétně bylo od roku 1951 do roku 1989 vydáno 2135 stanovisek, a v období od roku 1989 do rozdělení Československa bylo vydáno 19 stanovisek.

Pokud článek hovoří o prostředcích působení nejvyšších soudů na rozhodovací praxi soudů nižších instancí, lze nad rámec uvést, že Nejvyšší soud v roce 2014 vydal i „nezávaznou“ metodiku, jež by měla být nápomocna soudům nižší instance při výpočtu náhrady za nemajetkovou újmu na zdraví dle nového občanského zákoníku.<sup>19</sup> Vypracováním uvedené metodiky se Nejvyšším soud chopil úlohy legislativce, neboť dle jeho slov za daného legislativního stavu „*nezbývá než dopracovat zákonnou dikci doporučujícím materiálem*“; přičemž oporu k tomuto kroku Nejvyšší soud spatřuje v Důvodové zprávě k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jež vyzývá soudní praxi, aby se shodla na zásadách, podle nichž bude v případě náhrad nemajetkové újmy na zdraví postupováno. Otázka hodnocení vhodnosti přijímání obdobných nezávazných dokumentů, bez zákonného zmocnění, není předmětem tohoto článku, její posouzení proto bude ponecháno na čtenáři.

Dříve, než bude přistoupeno k činění závěrů vyplývajících z kvantitativní analýzy, je nezbytné zhodnotit porovnatelnost získaných údajů. Jedním ze zásadních argumentů odůvodňujícím rozdílnost praxe ve vydávání stanovisek může být velikost obou soudů a objem vydávaných rozhodnutí. Je pravdou, že Nejvyšší správní soud vydává ročně průměrně 3397 rozhodnutí,<sup>20</sup> zatímco Nejvyšší soud vydává průměrně 6871 rozhodnutí ročně, z toho průměrně 5273 rozhodnutí v civilněprávní větvi a 1598 rozhodnutí v trestněprávní větvi.<sup>21</sup> Rozdílný je také personální aparát soudů a skutečnost, že Nejvyššímu správnímu soudu jsou podřízeny pouze krajské soudy, zatímco Nejvyšší soud musí působit na dvě soudní instance. Proto lze předpokládat zvýšenou potřebu Nejvyššího soudu působit na sjednocování judikatury. K vnitřní jednotě judikatury by naopak měla přispívat vysoká specializace jednotlivých senátů Nejvyššího soudu. Počty vydaných stanovisek však ani při zohlednění uvedených odlišností nekorelují.

Za povšimnutí stojí také srovnání praxe vydávání sjednocujících stanovisek v rámci občanskoprávního a obchodního kolegia a trestněprávního kolegia Nejvyššího soudu. Dle počtu vydaných stanovisek se přístup jednotlivých kolegií jeví jako jednotný, opak je však spíše pravdou. A to především proto, že trestněprávní kolegium se v současné době skládá z 25 soudců rozhodujících průměrně 1598 dovolání ročně, zatímco občanskoprávní a obchodní kolegium se skládá ze 48 soudců rozhodujících průměrně 5273 dovolání ročně. Počet vydaných stanovisek je však shodný. Nad to je překvapivé, že existuje i odlišnost v charakteru stanovisek jednotlivých kolegií. Stanoviska přijímaná v občanskoprávním a obchodním kolegiu jsou především procesního charakteru a zaměřují

<sup>19</sup> Metodika je dostupná na [http://www.nsouid.cz/JudikaturaNS\\_new/ns\\_web.nsf/Metodika](http://www.nsouid.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Metodika)

<sup>20</sup> Jedná se o rozhodnutí ve všech oblastech činnosti NSS od roku 2010 do roku 2015 dle statistiky NSS dostupné na <http://www.nssouid.cz/main2Col.aspx?cls=Statistika&menu=190>

<sup>21</sup> Jedná se o průměr rozhodovací činnosti NS za období od roku 2011 do roku 2015, vycházející z dostupných statistik na [http://www.nsouid.cz/JudikaturaNS\\_new/ns\\_web.nsf/Edit/Rozhodovacicinnost~Statistiky?Open&area=Rozhodovac%C3%AD%20%C4%8Dinnost&grp=Statistiky&lng=](http://www.nsouid.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Edit/Rozhodovacicinnost~Statistiky?Open&area=Rozhodovac%C3%AD%20%C4%8Dinnost&grp=Statistiky&lng=)

se pouze na rozhodovací činnost podřízených soudů. Trestní kolegium naopak vydává často stanoviska v hmotněprávních otázkách, která se dotýkají také činnosti státních zástupců a dalších orgánů činných v trestním řízení. Na tvorbě stanovisek trestního kolegia Nejvyššího soudu se účastní i jiné státní orgány a odborné instituce.<sup>22</sup> Nejčastěji přicházejí podněty k vydání stanoviska z Nejvyššího státního zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti. Ve stanoviscích trestního kolegia lze proto spatřovat úzkou spolupráci soudů, orgánů činných v trestním řízení, právních expertů i subjektů výkonné moci. Ani stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia však nejsou vydávána zcela v odtržení od vnějšího okolí. Kromě skutečnosti, že reagují na nejednotnost rozhodování v praxi nižších soudů, jež může být krajskými soudy sama indikována, jsou konkrétní návrhy stanovisek procedurou vnějších připomínek konzultována jak s konkrétními soudy, tak s příslušnými ministerstvy, zájmovými samosprávami či akademickou obcí.

## 5 Prostředky ke sjednocování judikatury

Posuzování vhodnosti sjednocujících stanovisek je účelné zasadit i do kontextu dalších prostředků sjednocování judikatury, kterými nejvyšší soudy disponují. Obecně činnost Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá z jejich základních funkcí, kterými je činnost adjudikační, integrační a administrativní.<sup>23</sup> Adjudikační funkci představuje rozhodovací činnost nejvyšších soudů v individuálních věcech, jak ve věcech mimořádných opravných prostředků, tak v další rozhodovací činnosti jako soudů první instance.<sup>24</sup> Druhá významná funkce, integrační, představuje těžiště rozebírané problematiky. Její podstatou je sjednocování rozhodovací činnosti soudů. Integrační funkci soudy naplňují, vedle vlastního rozhodování o mimořádných opravných prostředcích, i pomocí rozhodovací činnosti velkých senátů Nejvyššího soudu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vydáváním sjednocujících stanovisek a vydáváním sbírky rozhodnutí. Nejvyšší správní soud navíc disponuje oprávněním přijímat zásadní usnesení. Poslední, administrativní funkce je představována správou soudu a nemá dopad na fungování nižších soudů. Relevantní je proto posuzování integrační funkce nejvyšších soudů.

Mezi jednotlivými prostředky sjednocování judikatury je možné najít určitou systematiku, zejména v rozlišení dle adresátů. V případě potřeby sjednocení vlastní judikatury je stanovena procedura rozhodování velkých senátů Nejvyššího soudu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší soud má velké senáty dva, devítičlenný velký

22 BARILIK, Igor. In: BOBEK, Michal; KÜHN, Zdeněk; MOLEK, Pavel; POLČÁK Radim a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 467.

23 JEMELKA, L.; PODHRÁZKÝ, M.; VETEŠNÍK, P.; ZAVŘELOVÁ, J.; BOHDALO D. a P. ŠURÁNEK. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1162.

24 V případě Nejvyššího správního soudu se jedná zejména o rozhodování ve věcech politických stran a hnutí, rozhodování kompetenčních sporů nebo rozhodování v řízeních o zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší soud je, nad rámec rozhodování o dovoláních, oprávněn rozhodovat například o uznání a vykonatelnosti rozhodnutí cizozemských soudů.



senát trestního kolegia a patnáctičlenný velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia.<sup>25</sup> Nejvyšší soud přijímá průměrně deset rozhodnutí velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ročně, trestní kolegium vydává zpravidla dvě rozhodnutí velkého senátu ročně.<sup>26</sup> Ve správním soudnictví existuje na Nejvyšším správním soude rozšířený senát, který rozhoduje obdobně jako velké senáty Nejvyššího soudu.<sup>27</sup> Rozšířený senát je zpravidla sedmičlenný, v agendách, kde Nejvyšší soud rozhoduje standardně v sedmičlenných senátech, je využíván tzv. super-rozšířený devítičlenný senát. V případě obou soudů jsou předkládající senáty rozhodnutími velkými senátů a rozšířeného senátu vázány a soudci mají povinnost jim v případě potřeby změny judikatury rozhodnutí předkládat, neboť opačný postup by mohl představovat porušení práva na zákonného soudce.<sup>28</sup> V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu je přijímáno přibližně 17 usnesení rozšířeného senátu ročně.<sup>29</sup> Aktivita rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je tak, navzdory rozdílnému počtu celkově vydávaných rozhodnutí, mnohem vyšší než aktivita velkých senátů Nejvyššího soudu, zejména velkého senátu trestního kolegia.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu navíc disponuje pravomocí přijímat dle § 18 soudního řádu správního tzv. zásadní usnesení. Dopad zásadních usnesení je oproti usnesením rozšířeného senátu směřován k vnějšmu sjednocování judikatury a je určen především správním orgánům, v případech, kdy Nejvyšší správní soud v jejich činnosti spatřuje opakující se pochybení systémového charakteru.<sup>30</sup> Rozdíl mezi stanoviskem a zásadním usnesením spočívá v tom, že stanoviska mají za cíl sjednotit rozhodovací praxi krajských soudů, zatímco zásadní usnesení cílí přímo na rozhodování správních orgánů.<sup>31</sup> Nejvyšší správní soud zásadní usnesení přijímá přímo v souvislosti s konkrétním řízením a jeho účelem je potvrzení již dříve vysloveného právního názoru. Nejvyšší správní soud

25 V zájmu dodržování jednotnosti rozhodování je povinen každý senát v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru již dříve vyjádřenému Nejvyšším soudem, věc postoupit velkému senátu, konkrétně postupem dle § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

26 Rozhodnutí trestněprávního kolegia Nejvyššího soudu jsou označována sp. zn. 15 Tdo, rozhodnutí občanskoprávního a obchodního kolegia pak značkou 31 Cdo. Údaje o počtu vydávaných rozhodnutí byly získány z databáze rozhodnutí Nejvyššího soudu.

27 Rozšířený senát rozhoduje za podmínek dle § 17 odst. 1 soudního řádu správního. Jedná se o situace, kdy některý ze senátů dospěje k odlišnému právnímu závěru, než jaký Nejvyšší správní soud dříve vyslovil ve svém rozhodnutí.

28 K tomu se například vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 6. 2007 sp. zn. III. ÚS 117/07.

29 Celkově k 31. 12. 2015 rozšířený senát NSS vydal 227 usnesení. Údaje dostupné z databáze Nejvyššího správního soudu dostupné na <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=RozsirenySenatList&pageSource=2&menu=268>

30 MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal; KÜHN, Zdeněk; MOLEK, Pavel; POLČÁK Radim a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 389.

31 VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ V. a M. ŠOLÍN. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 87.

doposud neshledal potřebu zavázat správní orgán v jeho činnosti konkrétním právním názorem a žádné zásadní usnesení nevydal. V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu proto stále existují pouze dvě, výše uvedená, stanoviska.

Poslední možnou cestou ke sjednocování judikatury je publikace rozhodnutí. Oba nejvyšší soudy vydávají oficiální sbírku rozhodnutí,<sup>32</sup> ve které jsou zveřejňována stěžejní rozhodnutí přijatá kolegií obou soudů k publikaci, přičemž mohou být do sbírky zahrnuta také rozhodnutí nižších soudů. Rozhodnutí zveřejněná v oficiálních sbírkách nemají formálně vyšší závaznost než jiná rozhodnutí, přesto je jejich materiální závaznost, s ohledem na proces schvalování vyšší. Publikace rozhodnutí také, s ohledem na počet rozhodnutí, zvyšuje pravděpodobnost, že se přijatá rozhodnutí rozšíří do povědomí odborné veřejnosti. S kompletní rozhodovací praxí nejvyšších soudů se lze seznámit na internetových stránkách jednotlivých soudů, v právních informačních systémech či dalších soukromých sbírkách rozhodnutí. V současné době lze práci s judikaturou považovat za nedílnou součást práce každého právníka. I tento faktor lze považovat za prostředek sjednocovací činnosti soudů všech instancí, neboť indikací a citací příslušných rozhodnutí vrcholných soudů v soudních řízeních dochází ke snížení počtu rozhodnutí nerespektujících právní názor zastávaný nejvyššími soudními instancemi.

## 6 Závěry

Na používání sjednocujících stanovisek existují rozdílné názory. Východiskem úvah o povaze stanovisek by měl být čl. 90 Ústavy vymezující základní roli soudů tak, že „*soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.*“ Prioritním úkolem soudní moci je poskytovat ochranu právům v individuálních případech, a to ne jen právům zákonným, ale také právům základním, jak vyplývá z čl. 4 Ústavy. Soudy by proto měly, respektujíc principy právního státu dle čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, zákonem stanoveným postupem poskytovat ochranu jednotlivcům. S ohledem na souhru orgánů veřejné moci by soudy neměly výkonem svých pravomocí konkurovat jiným složkám státní moci. V dikci čl. 90 Ústavy však nelze přehlédnout, že poskytování soudní ochrany je rolí soudů pouze „*především*“. Soudy tak mohou vykonávat i další doplňující činnosti, kterými je například rozhodování kompetenčních sporů, rozhodování o přípustnosti vydání do ciziny a další administrativní a správní činnosti.<sup>33</sup> Je zřejmé, že sjednocující stanoviska naplňují předpoklad ústavnosti a zákonnosti.

Sjednocující stanoviska mohou přispívat k ochraně individuálních práv prostřednictvím požadavku na jednotnost rozhodovací činnosti, v níž se odráží požadavek předvídatel-

32 Nejvyšší soud vydává tzv. zelenou Sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek. Nejvyšší správní soud pak vydává tzv. modrou Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

33 ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: BAHÝŤOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; ŠIMÍČEK, Vojtěch a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-807-2018-147, s 1244.

nosti rozhodování orgánů veřejné moci, jenž patří mezi základní atributy právního státu. Existence sjednocujících stanovisek je však problematická ve vztahu k ostatním složkám moci, především, jak již bylo naznačeno výše, k moci zákonodárné. Parlament, jemuž dle čl. 15 Ústavy náleží zákonodárná moc, je výlučným tvůrcem primárních pramenů práva (ústavních zákonů, zákonů a zákonných opatření), přičemž k další normotvorbě mohou být zmocněny i jiné orgány veřejné moci, vydávající sekundární prameny práva. Z moci soudní je k zásahům do přijaté legislativy, jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněn Ústavní soud, který má v rámci systému brzd a protivah pravomoc rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení nacházející se v rozporu s ústavním pořádkem. Postavení Ústavního soudu je však v rámci soustavy soudnictví odděleno. Naproti tomu sjednocující stanoviska představují cestu, jakou může moc soudní, bez vazby na individuální případy zasahovat do interpretace a aplikace právních předpisů.

V soudní praxi se však vyskytují situace, v nichž neexistuje možnost podání mimořádného opravného prostředku. V těchto případech nejvyšší soudy nedisponují pravomocí ke sjednocování soudní praxe rozhodováním o individuálních věcech. Poměrně široce je přípustnost dovolání vyloučena v soukromoprávních sporech. Jedná se zejména o tzv. bagatelní žaloby, kdy výše žalované částky nedosahuje zákonné hodnoty nebo další situace vymezené zejména v § 202 a § 238 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, kdy v uvedených případech není přípustné odvolání resp. dovolání. V rovině správního práva představuje obdobnou překážku vymezení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti ustanovení § 102 a násl. soudního řádu správního. V těchto případech nejvyšší soudy objektivně nemohou prostřednictvím vlastní rozhodovací činnosti působit na rozhodovací praxi podřízených soudů. Jedinou možností zůstává, pomineme-li vydávání stanovisek, možnost publikace vybraných rozhodnutí nižších soudů v oficiální sbírce. Povinnost sjednocovatele judikatury se tak fakticky přesouvá na Ústavní soud, mezi jehož úlohy však role sjednocovatele judikatury nenáleží. Přesto se k této úloze Ústavní soud uchyluje a v odůvodněných případech vstupuje i do rozhodování o tzv. bagatelních žalobách.<sup>34</sup>

V rozsahu sjednocování rozhodovací soudní praxe nejvyššími soudy v případech, které vylučují podání řádného a mimořádného opravného prostředku lze považovat vydávání stanovisek za logické a akceptovatelné. Není však vždy uchopováno smysluplně. Jako příklad lze uvést stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 23. dubna 2014, sp. zn. Cpjn 203/2013 ve věci bankovních poplatků za správu úvěru, které Nejvyšší soud vydal 23. 04. 2014, a které tedy následovalo až po vydání stěžejního nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 v této věci. Nelze pominout otázku, zda má vydání obdobného stanoviska nějaký reálný význam a může být soudům či účastníkům řízení nápomocno. Vydaným stanoviskem se sice Nejvyšší soud otevřeně ztotožnu-

<sup>34</sup> Stěžejní principy k přístupu k rozhodování v tzv. bagatelních věcech shrnuje například náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89), body 29–35.

je s názorem Ústavního soudu, v praxi je to však bezvýznamné, neboť se s velkou pravděpodobností k Nejvyššímu soudu rozhodování v obdobných věcech nikdy nedostane a právní názor již je jednoznačně vyjádřen Ústavním soudem.

Další nespornou výhodou sjednocujících stanovisek je komfort, který přináší široké odborné i laické veřejnosti. Je snazší seznámit se s názorem nejvyšších soudů prostřednictvím několika desítek stanovisek, která jednoznačně vymezují konkrétní právní otázky a přináší na ně „odpověď“ formou erudovaného názoru nejvyššího soudu. Sjednocující stanoviska bývají považována za „*argumentačně nej kvalitnější projevy české právní kultury*“,<sup>65</sup> na níž se podílí autorita kolegia, případně pléna, nejvyššího soudu a konzultace znění stanoviska s vybranými připomínkovými místy.<sup>36</sup> Sjednocující stanoviska často soudcům, advokátům, státním zástupcům a celé odborné právnické obci zjednodušují časově i mentálně náročnou proceduru sledování a vyhodnocování rozsáhlé rozhodovací praxe a extrahování jednotlivých právních otázek z individuálních rozhodnutí.

Při zhodnocení vydávání sjednocujících stanovisek tak, jak vyplývá z výše předestřených argumentů, proti sobě stojí dva přístupy opírající se buď o pragmatickou, či o koncepční rovinu. Předložená analýza postoje Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu jednoznačně odhalila, že každý z nejvyšších soudů preferuje odlišný přístup. Z komparace rozhodování nejvyšších soudů vyplývá, že se Nejvyšší správní soud pro sjednocování judikatury rozhodl preferovat cestu přijímání rozhodnutí rozšířeného senátu. V letech 2003 – 2013 vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu 160 rozhodnutí, zatímco velké senáty obou kolegií Nejvyššího soudu vydaly za stejné období jen 31 rozhodnutí.<sup>37</sup> Role sjednocovatele judikatury na Nejvyšším správním soudu se proto zcela chopil rozšířený senát, jehož širší působnost je také ovlivněna skutečností, že jsou téměř všechny kasační stížnosti Nejvyšším soudem projednávány meritorně. Nejvyšší správní soud totiž, oproti Nejvyššímu soudu, nedisponuje téměř žádným filtračním mechanismem a může proto bez omezení sjednocovat judikaturu svou adjudikační činností.<sup>38</sup> Při komparaci však nelze přehlédnout ani útlost soudní hierarchie ve správním soudnictví a na druhé straně velmi širokou pravomoc a příslušnost soudů v soukromoprávních spo-

35 HORÁK, Jaromír. In: BOBEK, Michal; KÜHN, Zdeněk; MOLEK, Pavel; POLČÁK Radim a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 468.

36 V kolektivním schvalování a přijímání stanovisek však lze také spatřovat prvek tzv. schůzovní justice, jež je v demokratickém státě nepřípustná. A zároveň ani nelze předpokládat vysokou odbornou diskusi v rámci sboru tvořeného několika desítkami osob, takový postup se spíše přibližuje charakterem parlamentnímu shromáždění a nikoli soudnímu rozhodování.

37 KÜHN, Zdeněk. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*. 2013, 21. (2), s. 43–44.

38 V tomto ohledu však § 237 občanského soudního řádu neomezuje ani Nejvyšší soud, neboť stanovuje přípustnost dovolání na situace, kdy se a) odvolací soud odchýlí od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu; b) jedná o právní otázku doposud Nejvyšším soudem neřešenou; c) je Nejvyšším soudem právní otázka rozhodována rozdílně; případně d) má být již Nejvyšším soudem jednou vyřešená právní otázka posouzena jinak.

rech, jež je navíc aktuálně vystavena nutnosti se rychle a konzistentně vypořádat s novým občanskoprávním kodexem.

Volba mezi jednotlivými argumenty podporujícími nebo kritizujícími vydávání sjednocujících stanovisek není snadná. Sjednocující stanoviska představují snadnou a rychlou cestu k vytvoření jednotné judikatury, souladné s požadavkem na zachování právní jistoty účastníků soudních řízení. Naopak sjednocování soudní praxe prostřednictvím rozhodování v konkrétních případech, na základě podaných mimořádných opravných prostředků, je činnost systematická a dlouhodobá, jejíž výsledky se zpravidla dostaví až s časovým odstupem. Navíc nelze při hodnocení odhlížet od specifík jednotlivých soudů, jež více či méně ovlivňují volbu mezi jedním či druhým přístupem.

Jak je stanoveno v čl. 4 a čl. 90 Ústavy, je úkolem soudů poskytovat ochranu individuálním právům. Právě definici soudní moci, jako ochránce individuálních práv, lze považovat za její stěžejní vymezení v rámci systému dělby moci v demokratickém právním státě. Nelze ztrácet ze zřetele kompetenci moci zákonodárné obecně stanovit práva a povinnosti, kompetenci moci výkonné zajistit realizaci stanovených práv a povinností a kompetenci moci soudní poskytnout ochranu individuálním právům. Nad to nelze odhlédnout od požadavku čl. 2 odst. 3 Ústavy určujícího meze výkonu státní moci. Přijímání sjednocujících stanovisek představuje oprávnění soudů k formulaci zobecněných právních názorů odtržených od individuálních případů. I přesto, že stanoviska nelze jednoznačně označit za závazná,<sup>39</sup> jejich význam nelze podceňovat.<sup>40</sup> Vydáváním sjednocujících stanovisek postupují nejvyšší soudy v rozporu s jejich ústavou vytyčenou základní rolí, neboť se fakticky staví do role zákonodárce, jehož úlohou je na základě

---

<sup>39</sup> Závaznost sjednocujících stanovisek není v právních předpisech zakotvena. Ve formálním smyslu stanoviska, oproti individuálním rozhodnutím nejsou pro soudy nižších instancí právně závazná. Nelze však odhlédnout od vysoké materiální závaznosti přijatých stanovisek, neboť jimi nejvyšší soud dává najevo, že považuje danou právní otázku za hodnou zvláštního zdůraznění. Závaznost stanovisek proto vychází nikoliv z jejich formálního zakotvení, ale především z autority nejvyšších soudů a z jejich argumentační přesvědčivosti. Závaznost stanovisek by nad to mohla vyplývat také z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jednota rozhodovací praxe byla totiž Nejvyšším správním soudem označena jako úkol, který je povinen naplňovat ne jen Nejvyšší správní soud, ale také krajské soudy a to zejména povinností znalostí judikatury Nejvyššího správního soudu a následně jejím respektováním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006). Nejvyšší správní soud z § 12 soudního řádu správního dovedl povinnost krajských soudů řídit se nejen právním názorem v dané věci, vyplývajícím z § 110 odst. 3 soudního řádu správního, ale také povinností respektovat názor Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech. (BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, T.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ V. a V. ŠEBEK. *Soudní řád správní: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 201). Nejvyšší správní soud tak dovedl i závaznost jím vydaných stanovisek, přestože k jejich využívání ve větším rozsahu nepřistoupil.

<sup>40</sup> Vydání sjednocujícího stanoviska, mimo vysoké autority, jež jim propůjčuje nejvyšší soud jako tvůrce, představují faktické „zakonzervování“ určitého právního názoru. Právní názor již formulovaný ve stanovisku překonat pouze vydáním stanoviska nového, v praxi proto může stanovisko znamenat překážku evolutivního vývoje soudního rozhodování.

zobecněných podnětů, plynoucích z individuálních případů, přijímat novou legislativu.<sup>41</sup> Přestože argument nedůslednosti oddělení jednotlivých mocí se může v očích zastánců stanovisek jevit jako přehnaně teoretizující, stále se jedná o stěžejní princip právního státu, bezesporu náležející do materiálního ohniska Ústavy. A právě postupné drolení a vychylování základních kamenů státní moci může představovat závažné riziko pro demokratickou společnost.

Na základě předložených argumentů lze proto vyjádřit nesouhlas s vydáváním stanovisek, neboť sjednocování judikatury by se mělo odehrávat především v rámci adjudikační role soudů, pomocí přesvědčivé právní argumentace v individuálních případech, jak je tomu v jiných státech kontinentálního právního systému. Není důvod pochybovat, že soudní rozhodnutí, spolu s širokou možností jejich publikace, představují dostatečně efektivní a přesvědčivý prostředek sjednocování rozhodovací praxe soudů a jsou schopna zabezpečit požadavek na jednotné a předvídatelné soudní rozhodování. Využívání sjednocujících stanovisek proto nelze doporučit a nejvyšší soudy by se měly zaměřovat na sjednocování soudní praxe jinými, vhodnými a soudní moci originárně náležejícími, prostředky.

---

<sup>41</sup> Příkladem mohou být například stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu, která zpravidla a) specifikují velmi neurčitá a obecná vymezení skutkových podstat trestných činů [např. vymezují, co je myšleno „uváděním zboží do oběhu“ v § 148a odst. 1 trestního zákona (stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 7. srpna 2002, sp. zn. Tpjn 306/2001, uveřejněné pod číslem 55/2002 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek), nebo poskytují výklad pojmu „množství větší než malé“ (stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2014, sp. zn. Tpjn 301/2013, uveřejněné pod číslem 15/2014 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek)]; b) vyplňují mezery v úpravě trestního práva procesního [úprava zbavení mlčenlivosti dle § 8 odst. 5 trestního řádu (stanovisko Nejvyššího soudu, sp. zn. Tpjn 303/2005, uveřejněné pod číslem 46/2006 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek)]; nebo c) usilují o sjednocení praxe při ukládání a výkonu trestů [stanovují, že dítěti mladšímu patnácti let, které se dopustilo činu jinak trestného nelze uložit ochranné opatření zabránící věci nebo jiné majetkové hodnoty (stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 10. června 2014, sp. zn. Tpjn 300/2010, uveřejněné pod číslem 47/2010 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek)].