

U s n e s e n í

Plénum Nejvyššího správního soudu v souladu s § 15 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění, a § 11 odst. 2 písm. d) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodlo na svém zasedání konaném dne 27. listopadu 2013, o návrhu předsedy Nejvyššího správního soudu na zrušení kolegií

t a k t o :

Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2004, ve znění usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2006, jímž bylo s účinností od 1. května 2004 zřízeno finančně správní kolegium a sociálně správní kolegium soudu a oběma kolegiím stanovena jejich působnost, se zrušuje ke dni 1. ledna 2014.

O d ů v o d n ě n í:

Předseda Nejvyššího správního soudu podal dne 25. listopadu 2013 návrh na zrušení usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2004, ve znění usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2006, jímž byla zřízena kolegia Nejvyššího správního soudu a stanovena jejich působnost (návrh na zrušení kolegií).

K projednání tohoto návrhu svolal v souladu s § 20 odst. 3 soudního řádu správního zasedání pléna Nejvyššího správního soudu na 27. listopadu 2013. Dle § 20 odst. 5 citovaného zákona vyrozuměl o konání plenárního zasedání soudu předsedkyni Nejvyššího soudu a ministryni spravedlnosti. Předsedkyně Nejvyššího soudu se osobně zúčastnila zasedání pléna, ministryně spravedlnosti pověřila účastí svého náměstka.

Předseda Nejvyššího správního soudu podaný návrh podrobně odůvodnil a argumentoval následujícím způsobem:

1. Nejvyšší správní soud vznikl a začal působit přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, s účinností od 1. ledna 2003. Od počátku jako tak trochu jiný soud. Takovým soudem by měl v budoucnu i zůstat. Po více než deseti letech existence je čas na zhodnocení „první etapy“ a vymezení jeho dalšího směřování. Nejvyšší správní soud je jedním z trojlístku vrcholných soudů v našem ústavním systému. Je ovšem zároveň součástí celého soudního systému a měl by proto uvažovat a zamýšlet se nad tím, jak on sám, ale i zmíněný celek, se má co nejlépe zhostit své role v ochraně subjektivních práv jednotlivce, ovšem nezapomínat přitom, že prostřednictvím retrospektivního rozhodování plní zásadní sjednocovací úlohu do budoucna. Výchozím bodem je pochopitelně konkrétní případ, ovšem na jeho půdorysu soud často formuluje obecnější myšlenky působící fakticky normativním či precedenčním způsobem na rozhodování nižších soudů a správních orgánů v jiných případech, potažmo i na chování jednotlivců v právních vztazích.
2. Soud je vnímán jednak krajskými soudy, ale především odbornou i laickou veřejností, jako kompetentní, důvěryhodná, nezávislá a nestranná instituce požívající respekt díky zejména své

rozhodovací činnosti, ale též celkovému působení v rámci ústavního systému. Daní za dosažený úspěch je i větší důvěra projevující se v tom, že mu jsou předkládány stále obtížnější případy a důvodně se očekává, že se s nimi správně vypořádá. Aby tomu tak bylo, musí být soud též dobře vnitřně ustrojen a připraven.

3. Nejvyšší správní soud by z hlediska institucionálního, personálního a procesního měl zůstat i v budoucnu vrcholem soudů činných ve správním soudnictví, být jejich skutečným intelektuálním lídrem. Neměl by být pracovištěm řešícím tisíce případů ročně, které obsahují množství procesního balastu, což tento systém (ale i Nejvyšší soud a Ústavní soud) neúměrně zatěžuje a brání tak rozhodování skutečně důležitých věcí v reálném čase. Nastíněná vize, pochopitelně bez potřebných podrobností, včetně časových relací jejího postupného uskutečňování, je však důležitým východiskem pro aktuální úvahy o vnitřním uspořádání samotného Nejvyššího správního soudu. Jinak vyjádřeno, tedy pro diskusi o důvodnosti další existence obou kolegií a působnosti senátů v nich zařazených jakožto organizačního základu projednávání a rozhodování jim vyhrazené agendy (tzv. specializace).
4. Pravidelné výměny názorů, k nimž uvnitř celého soudu permanentně po celou dobu dochází, ukazují, že jakékoliv členění a s ním spojená specializace některých agend nemůže dlouhodobě přinést to, čím soud stojící na vrcholu soudní soustavy být má. Tedy sjednocovat a dále rozvíjet právo ve své jurisdikci pohledem systémovým; nacházet, formulovat a prosazovat společné principy veřejného práva a v neposlední řadě fungovat takto i ve smyslu sociálním.
5. Má-li být právo obecně srozumitelným a koherentním systémem, musí být v určité fázi jeho aplikace a interpretace na něj takto z vrchu nahlíženo. Ano, takovým soudem by měl Nejvyšší správní soud být. Vrcholným soudem, hlavou organismu s názvem soudní soustava. A stejně jako v lidském těle, kde hlava a mozek v ní ovládá a sjednocuje všechny části těla a řídí tak systém zvaný člověk, musí i nejvyšší soudní těleso být schopno pojmout veškerou agendu dané oblasti práva. Správní právo je samo o sobě podmnožinou práva jako takového, je součástí práva veřejného, pro něž platí řada jednotících prvků a společných principů, a jako takové je již specializované samo o sobě. Jde o odvětví prakticky neohrazené s pestrými a zároveň vzájemně nesourodými agendami. Soudní přezkum vydávaných aktů je ovšem institucionálně a procesně soustředěn do jedné větve soudního systému, totiž správního soudnictví. To předurčuje i perspektivu náhledu na přezkoumávané věci.
6. Soud je instituce, budova, procesní prvek, ale především je složen z konkrétních lidí uspořádaných do různě velkých jednotek určených k rozhodování. Kvalitu rozhodovací činnosti soudu ovlivňuje mezi jiným, jací lidé působí v soudcovských funkcích, jak jsou složeny jednotlivé rozhodovací články, jaká je vnitřní dělba činnosti.
7. Pokud jde o osoby soudců, ve zveřejněném Memorandu o výběru kandidátů na funkci soudce (www.nssoud.cz) a dalším připraveném Memorandu o výběru soudců k dočasnému přidělení je dostatečně popsán způsob i cíl – sestavit, obměňovat a doplňovat soudcovské řady tak, aby soud byl pestrý, složený z důvěryhodných osobností skýtajících dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti, špičkových odborníků ze soudů všech stupňů, jiných právnických profesí i akademické sféry. V oblasti intelektuální kapacity je kladen důraz na obecnou právní erudici, vysokou úroveň znalostí v oblasti veřejného práva, schopnost rychle vstřebávat a analyzovat informace a samostatné myšlení. Předseda soudu se trvale snaží vybírat soudce, kteří mají přesah a rozhled, nejen v otázkách právních, ale i jiných. A naopak, nehledá specialisty použitelné jen na tu či onu agendu.

8. Nepopírá se ovšem vhodnost specializace jako takové. Právník se může, chce a někdy i musí specializovat na určitou oblast práva; podobně specializovaně může být zaměřena právnická firma. Může si do jisté míry vybírat. Činí tak z důvodu odborného zájmu nebo s motivací uspět na trhu. Specializovaný ve smyslu jistého výseku práva může být i úřad nebo instituce. V prvním případě jde o vlastní rozhodnutí zabývat se něčím, ve druhém případě takovou úvahu učiní exekutiva či přímo zákonodárce tím, že vytvoří na určitém úseku veřejné správy správní úřady a vymezí jejich pravomoc a působnost.
9. Stejně rozhodnutí však (ústavo-) zákonodárce neučinil, když v popisu soudní soustavy mezi jiným vymezil Nejvyšší správní soud a specializované úseky správního soudnictví na krajských soudech, aniž by je dále věcně a podrobněji charakterizoval. Nevznikly tak jako v některých jiných zemích specializované finanční, sociální, azylové či další soudy, nýbrž „obecné“ správní soudy, kterým (bez výběru) náležejí všechny věci předvídané čl. 36 odst. 2 Listiny základních práva a svobod a vymezené v soudním řádu správním, případně dalších zvláštních zákonech. Soudce Nejvyššího správního soudu proto musí být vybaven schopností průřezového myšlení, vědět „o všem něco a o něčem všechno“, být komplexní osobností, která sice rozumí různým technokratickým žargonům jednotlivých specializovaných komunit, ale nepřejímá je, nýbrž je ve svém rozhodování s pozorností zaměřenou na klíčové principy veřejného práva a celého právního řádu rozumně, srozumitelně a přesvědčivě dokáže „přeložit zpět“ tak, aby jim porozuměl běžně vzdělaný člověk.
10. Uvedené platí zejména v právním prostředí, v němž se soud dlouhodobě pohybuje. Je charakteristické svou „bezbřehostí“; nemá hranice, resp. tam, kde se zdají být nebo snad i nějakou dobu byly, již nejsou, či jsou úplně jinde, a to jak navenek, tak i uvnitř. Prostor dále charakterizuje i neustálá dynamika změn, bohužel nevedená jakoukoliv koncepcí směrem ke zkvalitnění a zpřehlednění právního řádu, jeho hodnotového hmotně právního obsahu, institucionálního rámce či procesní podoby. Jde vlastně o nestabilitu ústíci místy až v chaotický obraz izolovaných ostrůvků, na nichž se mluví sice českým, ale vzájemně značně odlišným jazykem, kterému rozumí jen domorodci sami. Resortismus legislativy pokračující v každodenním výkonu veřejné správy popírá princip jednoty a bezroznosti právního řádu, oslabuje už tak nízkou autoritu práva, důvěru v právo a v instituce jej aplikující. Soudy, zejména ty vysoké, by neměly tento neblahý trend podporovat, nýbrž snažit se mu ze všech sil čelit. To ovšem znamená nepřizpůsobovat se veřejné správě v každém jejím hnutí, ať už personálně, organizačně či procesně.
11. Vnitřní uspořádání soudu by mělo odrážet popsané cíle. Platí to pro složení základních jednotek, kterými jsou tříčlenné senáty, ale i pro početnější rozhodovací tělesa, tedy senáty volební, rozšířené, kompetenční a jakékoliv další, které mohou v budoucnu vzniknout (např. v souvislosti s hledáním rozumně nastavené a obecně přijatelné cesty selekce). O žádném z nich nelze říci, že by byl tvořen specializovanými soudci, přestože všechny rozhodují jistě mnoho speciálních otázek. Základní dělba činnosti uvnitř soudu musí zajistit především naplnění ústavního principu zákonného soudce, tedy přidělování agendy jednotlivým soudním oddělením podle předem daných transparentních pravidel tak, aby nemohlo být s žádnou věcí manipulováno. Vedle toho nicméně musí být agenda rozdělována tak, aby bylo zajištěno její efektivní projednávání a rozhodování ve srovnatelném čase bez ohledu na to, kterému soudnímu oddělení náleží, tedy pravidlo rovnoměrného zatížení všech. Tyto požadavky jistě ovlivňují i faktory další, jako zajímavost, složitost, četnost agend.
12. Mimořádně, dostát všem těmto požadavkům znamená vytvořit a udržovat velmi komplikovaný systém pravidel, kde samotné přidělování věcí jednotlivým soudcům se stává složitou procedurou počínaje zatříděním spisu do příslušného „typu věci“, jejím dalším evidováním a porovnáváním

s věcmi jinými, aby byla udržena náhodnost, rovnoměrnost. Přetrvává vnitřní pocit, že dochází k nerovnováze v zatížení, z vnějšího pohledu je systém málo přehledný a může budít i nedůvěru. To vytváří požadavek na změny pravidel v každoročně sestavovaném rozvrhu práce, po jejich přijetí vzniknou záhy jiné disproporce a cyklus se opakuje...

13. Nejvyšší správní soud je vrcholným soudem, který má specifickou funkci zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování soudů činných ve správním soudnictví, ale i správních orgánů. K tomu disponuje zejména procesními nástroji a postupy, na prvním místě vlastní rozhodovací činností, nicméně i nástroji a postupy mimo procesními, mezi nimiž dominuje vydávání Sbírky rozhodnutí. Organizačními útvary soudu, které jsou určeny k plnění těchto úkolů, jsou (v případě jejich existence) kolegia a plénum soudu.
14. O roli pléna soudu nepanují žádné pochybnosti. Jeho činnost je pravidelná, završuje proces výběru a publikace vybraných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů ve Sbírce rozhodnutí. Plénum je po celou dobu existence soudu nejdůležitějším místem pro diskusi napříč soudem. Ačkoliv se jedná o diskusi následnou nad již vydanými rozhodnutími, přináší vnitřní vzájemnou kritickou reflexi rozhodovací činnosti ve všech agendách, bez ohledu na to, zda jde o agendu vyhrazenou některému z kolegií nebo agendu společnou. Udržuje se tak mimo jiné jednotu a kompaktnost soudu jako celku, eliminuje se vznik rozdílné judikatury a přispívá se ke zvýšení kvality dalšího rozhodování. Bez nadsázky se dá říci, že neexistuje důležité rozhodnutí, o němž by v plénu soudu neproběhla hodnotná diskuse. Tu umožňuje mimo jiné i strážlivý rozměr soudu.
15. Jestliže se soud trvale ubírá cestou poměrně štíhlého soudcovského sboru s důkladným odborným a administrativním zázemím, není třeba již dalšího členění na ke stejnému účelu vytvořené menší celky (kolegia). Samozřejmě početnější soud by takové vnitřní členění zřejmě už z důvodu své velikosti a s tím spojené těžkopádnosti vyžadoval. Dlužno dodat, že kolegiální diskuse nad problémy ve vyhrazených agendách podobající se diskusím plenárním trvale v životě soudu chybí. Je však víc než dobře (a běžně) nahrazena činností ad hoc vznikajících neformálních uskupení spontánně svolaných nad určitými problémy. Zpravidla si senát, který je nad nějakou (třeba novou) právní otázkou na pochybách, přizve ke konzultacím jiné soudce, o nichž se ví, že se v dané problematice dobře orientují. Institucionalizované „zastřešení“ těchto diskusí svoláním kolegia však k tomu není zapotřebí.
16. Pokud jde o právní rámec věci, je nutno na ústavním základu vyložit příslušná obecná organizační ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zvláštní ustanovení podobného, ale i odlišného obsahu v soudním řádu správním a obě úpravy porovnat. Soudní řád správní, který upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců, představuje zvláštní úpravu oproti obdobné materii zákona o soudech a soudcích. To platí v první řadě o organizaci obou nejvyšších soudů. Vedle obsahově takřka identických ustanovení (§ 12, § 13, § 14, § 16, § 17, § 19, § 20, § 21 s. ř. s., podobně § 14, § 15, § 16, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 zákona o soudech a soudcích) lze srovnáním nalézt významné rozdíly mezi oběma soudy, které odůvodňují úvahu zákonodárce o možnosti jejich odlišného vnitřního uspořádání (§ 15, § 22 s. ř. s., jinak § 17, § 18, § 24 zákona o soudech a soudcích). Odchyly se týkají právě existence kolegií na obou soudech a jejich působnosti.
17. Zákon o soudech a soudcích jednoznačně předpokládá, že soudci Nejvyššího soudu tvoří podle úseku své činnosti trestní kolegium, občanskoprávní kolegium a obchodní kolegium a plénum Nejvyššího soudu dává pouze omezenou pravomoc rozhodnout o sloučení či následném rozdělení posledně dvou jmenovaných kolegií. Vyjmenovaným a existujícím kolegiím svěřuje výlučnou pravomoc provádět výběr rozhodnutí určených k publikaci ve Sbírce rozhodnutí a

stanovisek Nejvyššího soudu. Soudní řád správní takovou úpravu postrádá. Odlišnost úpravy postavení a vnitřního uspořádání obou nejvyšších soudů vedle jejich společných funkčních atributů jako vrcholů existujících soudních soustav je prakticky odůvodněna. Jednak podílem na rozhodovací činnosti, jednak rozdílným procesním prostředím.

18. Je proto logické, že početnější Nejvyšší soud (v současné době 65 soudců), který převážně řeší otázky civilního a trestního soudnictví, je stejně vnitřně členěn na kolegia podle toho, zda se jedná o otázky občanskoprávní a obchodní projednávané a rozhodované na půdorysu občanského soudního řádu, anebo zda jde o věci trestní projednávané a rozhodované podle trestního řádu. Nejde jen o procesní rozlišení. V obou kolegiích rozhodují senáty o hmotně právních otázkách upravených základními kodexy práva – občanským zákoníkem a trestním zákoníkem. Jde o uspořádání tak historicky tradiční a málo se měnící, že našlo výraz ve výslovné úpravě zákona o soudech a soudcích. Zrcadlí se v něm mimochodem vnitřní uspořádání celého obecného soudnictví, tedy zásadně občanskoprávních a trestních úseků jednotlivých okresních, krajských a vrchních soudů. Naproti tomu početně méně než poloviční Nejvyšší správní soud (v současné době 31 soudců) už i kvůli jeho velikosti není účelné dále štěpit.
19. Soudní řád správní nestanoví obligatorně zřízení a trvání kolegií Nejvyššího správního soudu, neupravuje ani jejich počet, pojmenování, stejně jako vznik, změny či zánik, jen předpokládá jejich existenci tehdy, jsou-li z hlediska praktického fungování soudu vhodná a účelná. Jde o vyjádření vůle zákonodárce svěřit Nejvyššímu správnímu soudu autonomii v rozhodování o svém vnitřním uspořádání. Dovoluje se, aby soud uvážil, zda je další organizační (nikoliv procesní) členění nutné či nikoliv, protože je to právě sám soud, který nejlépe dokáže posoudit, zda takové nebo vůbec žádné členění k plnění svých funkcí potřebuje. Zákonná úprava rovněž nebrání tomu, aby v průběhu času při změně okolností či důvodů přítomných při původním rozhodování soud znovu vyjádřil svou vůli a rozhodl jinak.
20. Plénum Nejvyššího správního soudu má pravomoc rozhodnout na návrh předsedy soudu toliko o počtu kolegií; jinými slovy ponechává se mu diskrece, jestli vůbec, případně v jakém počtu kolegia zřídí. Další ustanovení soudního řádu správního, která hovoří o kolegiích, předsedech kolegií, členech kolegií je proto nutno vnímat toliko jako úpravu, která je životná jen za existence kolegií. Je vhodné zdůraznit, že i v této úpravě neexistuje dělba či překryv pravomoci pléna a kolegií, naopak to, co mohou kolegia činit, může činit plénum taktéž. Samostatnou pravomoc kolegií zákon vůbec neupravuje. Nebrání jejímu zakotvení na úrovni Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Za celou dobu existence soudu žádná zvláštní pravomoc nebyla kolegiím svěřena a ani nikterak její potřeba v praxi nevystala. Pokud se jedná o otázky týkající se více kolegií nebo mezi nimi sporné, může předseda soudu v zájmu jednotného rozhodování soudů na základě pravomocných rozhodnutí soudů navrhnout zaujetí stanoviska plénu Nejvyššího správního soudu. Dlužno dodat, že taková situace v historii soudu nenastala. Jediné stanovisko pléna, které Nejvyšší správní soud v roce 2004 vydal, pochází z doby předcházející vzniku kolegií.
21. Vydávání stanovisek ostatně není rozhodovací činností soudů v pravém slova smyslu. Zákon umožňuje vydávání stanovisek, avšak nejde tu o vlastní výkon soudní pravomoci, tzn. o poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Přijímání stanovisek v zájmu jednotného rozhodování soudů na základě sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů nemá žádný judikaturní význam z hlediska závaznosti pro účastníky řízení či třetí osoby a vliv takových stanovisek je toliko edukativní. Praxe ukázala, že podstatně větší a významnější nástroj pro plnění sjednocovací funkce Nejvyššího správního soudu je zejména rozhodování rozšířeného senátu. Pokud by v budoucnu nicméně potřeba vydávání stanovisek z nějakých důvodů vzrostla, přetrvává pravomoc pléna soudu je přijímat. Existence či

neexistence kolegií tak nemá žádný vliv ani na plnění ústavně a zákonně vymezené pravomoci a působnosti Nejvyššího správního soudu. Z pohledu účastníků řízení je proto existence kolegií zcela bezvýznamná.

22. Ještě krátce k nedávné minulosti. Kolegia vznikla z důvodů historických a jisté setrvačnosti předešlé úpravy spojené s personální kontinuitou, nikoliv z důvodů funkčních či systémových. Tvůrci soudního řádu správního mezi námi autenticky potvrzují, že v letech 2001-2002 při přípravě a projednávání tohoto nového institucionálního a procesního rámce správního soudnictví rozhodně nebylo promyšleným záměrem vytvořit Nejvyšší správní soud jako pracoviště vnitřně dále členěné do specializovaných útvarů – kolegií. Ostatně ve hře byla i varianta jednotné soudní soustavy, v níž by celé správní soudnictví bylo organizováno (podobně jako soudnictví civilní či trestní) v úsecích jednotlivých článků soudů a završeno zřejmě správním kolegiem Nejvyššího soudu. Těžko si lze představit, že by pak v tomto kolegiu vznikla další „podkolegia“ v naší dnešní podobě.
23. Jestliže nakonec byla přijata varianta dvou nejvyšších soudů, bylo tím jasně dáno najevo, že vedle již existujících částí soudního systému bude nově specializovanou a institucionálně částečně oddělenou částí soudního systému správní soudnictví coby jeho samotná větev. Vytvořila a soustředila se stejně jako civilní a trestní soudnictví na základě odlišně stanovené pravomoci a působnosti soudů vyjádřené v jednotlivých soudních řádech (srov. § 2 s. ř. s., § 7 o. s. ř. a § 1, § 13 tr. ř.).
24. Nejvyšší správní soud také téměř rok a půl (do května 2004) existoval bez kolegií, aniž by to mělo vliv na plnění jeho úkolů. Otázka jejich zřízení nebyla v praxi vnímána nijak naléhavě. Na tomto místě se sluší připomenout, že po likvidaci bývalého Nejvyššího správního soudu a dalších institucí veřejnoprávního soudnictví na počátku 50. let minulého století zůstalo v soudní pravomoci za bývalého režimu jen nemnoho agend po celou dobu až do roku 1992, kdy bylo správní soudnictví alespoň částečně obnoveno. Hlavní z nich bylo rozhodování ve věcech důchodových podle části páté o. s. ř., kde se přezkoumávala nepravomocná rozhodnutí správních orgánů, takže šlo o jakési kvaziodvolací soudní řízení správní.
25. O rozpacích při zřizování kolegií svědčilo i to, že v té době byla druhá nyní specializovaná agenda daňová vnímána spíše jako zatím zbytková, byť početně významnější. Oběma kolegiím byly do vínku dány agendy víceméně (ne) příbuzné, ovšem zároveň spíše málo početné, aby se podíl těchto vyhrazených agend ve srovnání s agendami obecnými vyrovnal, ačkoliv i mezi nimi byly a jsou takové, které by v případě potřeby specializace takové zařazení možná vyžadovaly, ovšem vzhledem k jejich četnosti to nebylo představitelné. I zde je třeba podotknout, že po celé desetiletí neustaly diskuse o (ne)správnosti rozdělení agend (s ohledem na náročnost, četnost, nárůst či pokles některých z nich) a volání po její revizi. Diskuse, které dokonce vedly i k úvahám, jestli nemají snad být zřízena kolegia tři, s nejrůznějšími názvy i náplní činností. Stejně tak ovšem zaznívaly hlasy o nepotřebnosti těchto útvarů, které byly zprvu mírněny námitkou, že na zhodnocení jejich (ne)potřebnosti uplynul teprve krátký čas.
26. Přetrvávajícím faktem ovšem zůstává, že po celou dobu nenalezla kolegia svou věcnou náplň ani fakticky, přestože byly činěny různé pokusy o jejich oživení. Nic na tom nezměnilo ani to, že v jejich čele se postupně vystřídal řada soudců. Nescházejí se, neprobíhají v nich věcné diskuse, neschvaluje se v jejich rámci judikatura určená k uveřejnění v oficiální Sbírce rozhodnutí. Kolegia tak jsou vlastně jen jakousi schránkou či rámečkem v každoročním rozvrhu práce obsahujícím výčet vyhrazených agend, které jsou pak přidělovány soudcům a senátům v nich zařazeným, vedle agend rozprostřených rovnoměrně mezi všechny. Neexistuje ale žádný důkaz o tom, že by

rozhodování vyhrazené agendy bylo kvalitnější nebo že by agenda rozhodovaná všemi senáty byla rozhodována méně kvalitně.

27. Otázka další existence kolegií je tak spíše otázkou, zda mají být nadále agendy náležející Nejvyššímu správnímu soudu děleny na agendy vyhrazené jednomu nebo druhému kolegiu a senátům v něm zařazeným a agendy, které náležejí všem senátům bez rozdílu. Jde o to, zda se soud má stát více nebo méně rozděleným na pracoviště (senáty) specializované v tom či onom, zda má být tato specializace dále prohlubována (případně až do stavu úplného rozdělení agend mezi kolegia bez oblasti společné) nebo naopak mírněna, omezována či zcela zrušena.
28. S ohledem na výše popsané argumenty o roli Nejvyššího správního soudu a jeho budoucím směřování je předseda soudu přesvědčen, že má být nastoupena cesta druhá. Rozmanitost agend, jejich přibývání a ubývání, společné rysy soudního rozhodování v již dostatečně specializovaném prostředí správního soudnictví jakožto plnohodnotné větve soudního systému vybudované a ohraničené vlastním institucionálním a procesním rámcem vytváří prostor, který nepotřebuje a zřejmě ani efektivně neumožňuje další jemnější rozlišování do specializovaných podoblastí různého druhu.
29. V případě silné specializace může být veřejné právo „rozparcelováno“ do tolika oblastí, kolik existuje soudních oddělení nebo všelijak jinak. Problémem zůstane, že oblastí je mnohem více, a proto není možno se vyhnout jejich sdružování či různému dělení a s tím spojené nerovnováhy v zatížení jednotlivých článků. Horší je ovšem nebezpečí zakonzervování a ustrnutí judikатурního vývoje, intelektuálního ochabnutí soudců, skutečné parcelace práva, neprovázanosti rozhodování mezi agendami, atd. Dalším negativním jevem by byla dezintegrace soudu a faktická atomizace do navzájem nezávislých senátů, a to i u těch věcí, které by takto rozděleny nebyly. I další personální doplnění či obměna soudcovských řad by tím byla neblaze ovlivněna. Hledání by museli být nikoliv ti, kteří mají schopnost celostního pohledu (nejen) na právo, nýbrž specialisté na tu či onu oblast převážně uvnitř odborných minikomunit; aspekt celkové intelektuální kapacity daného soudce by nebyl prvotní a kruh by se takto uzavřel. Stranou nezůstává ani riziko nežádoucího ovlivňování rozhodovací činnosti soustředěné do úzkého okruhu soudců bez možnosti uplatnění principu náhodného přidělování věcí.
30. O něco méně, ale stále negativní, by bylo zachování mírné specializace. Přetrvávaly by diskuse, kolik má být kolegií, s jakou náplní, jak mají být početná, co má a nemá být specializovaná agenda, jaký podíl má tvořit, jaká je typová obtížnost jednotlivých agend a zda je tak zachováno obdobné zatížení soudců kvantitou a kvalitou práce napříč kolegií, zda nemohou vznikat nežádoucí dvojkolejnosti v judikatuře týkající se obdobných otázek ovšem projednávané v různých kolegiích (typicky pojistný a daňový náhled na určité kategorie příjmů veřejných rozpočtů zatím upravený odlišně hmotně právně, institucionálně i procesně, ale v blízké budoucnosti již platnou legislativou zřejmě sloučený do jediného právního prostředí), které nebudou moci být sladěny rozšířeným senátem, protože mu nebudou nikdy předloženy. Část agend by se stala či zůstala doménou jen některých soudců, takže zcela přirozeně se o ně ostatní přestanou zajímat a fakticky by se tak omezila schopnost dostatečně odborně rozhodovat, resp. využít naplno celou intelektuální kapacitu soudu.
31. Nulová specializace všechny výše nastíněné nevýhody odstraňuje. Uplatní-li se zásada, že všichni musí slušně umět všechno, znamená to, že mezi soudci obstojí jen lidé s určitou nadkritickou mírou intelektuální kapacity. Ti, kteří ji mít nebudou, by se neměli soudci Nejvyššího správního soudu stát, neboť pravidla výběru zformulovaná v Memorandu jsou právě takto nastavena; přechodné problémy jsou řešitelné v rámci celého soudu a nebudou mít tak vliv na celkovou

reputaci soudu jako celku, ani negativní důsledky na rozhodování agendy určitého druhu či judikaturní vývoj některé oblasti veřejného práva, získanou hodnotou je naopak odborná debata ve všech agendách napříč soudem.

32. Soudci Nejvyššího správního soudu jsou již dnes lidé s dostatečným intelektuálním potenciálem a je zcela přirozené, že každý si najde nebo z předchozí profese si přinese oblast práva, v níž jsou jeho znalosti hlubší než u jiných kolegů. Tuto kompetenci nepozbude ani v situaci zrušení kolegií a specializace, ale bude ji zřejmě pěstovat dál. Zařazení rozdílných osobností do jednotlivých senátů je společně se zmíněnou permanentně probíhající neformální diskusí dostatečnou zárukou vytvoření potřebné orientace v právu, kvalitní právní argumentace při řešení jednotlivých případů a rozhledu i v mimoprávních oblastech důležitých pro rozhodovací činnost. Každý ze soudců je vedle popsaných univerzálních schopností zároveň oním kamínkem v pestré mozaice, kterou by soud měl tvořit. Případný odchod kteréhokoliv jednotlivce může sice znamenat dočasné oslabení intelektuální kapacity soudu, avšak díky zvolenému přístupu ve vnitřním uspořádání nebude nikdy znamenat ztrátu paralyzující kvalitní rozhodování určité agendy.
33. Soud jako celek bude pružnější, méně zranitelný, navenek sice hovořící různými hlasy a ne vždy v detailech stejně, ale v podobném základním naladění. Vnitřní intelektuální konkurence mezi jednotlivými soudci bude zároveň dostatečnou obranou před „majiteli nezpochybnitelných pravd“, neboť více než jinde v justičním prostředí platí, že sebelepší názorový vůdce musí mít vedle sebe skeptiky či oponenty srovnatelné váhové kategorie. Je třeba znovu zdůraznit, že je žádoucí, aby intelektuální a výkonový potenciál nebyl vyčerpáván při vzájemných nepodstatných sporech v příliš velkém kolektivu, a stejně tak aby nevyzníval naprázdno v kolektivu příliš malém, ve kterém se už z povahy věci minoritní názor prosazuje obtížněji. Jinak řečeno, majorita by neměla být příliš dominantní, a minorita příliš slabá. Nalézání práva u soudu by mělo být společným hledáním spravedlivých řešení, k němuž je třeba vytvářet (i organizační a personální) podmínky.
34. V přechodném období mohou vzniknout v důsledku zavedení nulové specializace „transakční náklady“ spočívající v nejednotě judikatury a tedy krátkodobě vyšším zatížení rozšířeného senátu. Ty jsou však dobrou a přijatelnou cenou za dosažení žádoucího výsledku. Soud disponuje dostatečným odborným a informačním zázemím, které usnadňuje orientaci v rozhodování jakékoliv agendy, navíc po deseti letech rozhodování se nenachází již v bodě nula, k mnoha otázkám již existuje ustálená předchozí judikatura. Naopak výrazným a trvalým efektem uvnitř soudu bude zcela rovnoměrné zatížení všech rozhodujících článků, v konečném důsledku tedy i každého soudce. Přidělování agendy na základě jednoduchého a transparentního rotačního systému výrazně zjednoduší distribuci spisů a odstraní tak popsané dnešní složitosti a vznikající nerovnoměrnosti.
35. Rolí nejvyšších soudů je nejen sjednocovat, ale také nezastavit se na místě, podobně jako na místě nestojí právo a společnost. Někdy musí být průkopníky, jindy přispívat ke stabilitě, nesmí však jen trpně a pasivně přihlížet. Je třeba stále hledat a snad i nacházet správné cesty. Jednota v omezenosti a strnulosti je horší než jistá a přechodná míra nejednoty při hledání lepších či nových řešení. Z vývoje naší civilizace je patrné, že konkurence, otevřenost, přípustnost zpochybnění minulého již dosaženého stavu a střety různých názorů vedou k potřebnému posunu a vývoji. Není důvod se domnívat, že v rozhodovací činnosti nejvyšší soudní instance v oblasti veřejného práva by strnulost a uzavřenost měla být lepší cestou než otevřený a soutěživý diskurs.

Plénum Nejvyššího správního soudu po vyslechnutí přednesu předsedy soudu zaměřeného na širší souvislosti navrhovaného kroku a zdůraznění a rozvedení některých klíčových myšlenek podaného návrhu a proběhlé rozpravě hlasováním rozhodlo o přijetí usnesení, kterým zrušilo ke dni 1. ledna 2014 předchozí usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2004, ve znění usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2006, jímž bylo s účinností od 1. května 2004 zřízeno finančně správní kolegium a sociálně správní kolegium soudu a oběma kolegiím stanovena jejich působnost.

Plénum bylo usnášeníschopné, neboť bylo přítomno 30 soudců z celkového počtu 31 soudců tvořících plénum Nejvyššího správního soudu (§ 20 odst. 2 věta první soudního řádu správního). Usnesení bylo přijato dvoutřetinovou většinou počítanou ze všech členů pléna (§ 20 odst. 2 věta druhá za středníkem soudního řádu správního).

V Brně dne 27. listopadu 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda Nejvyššího správního soudu