

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Tomáše Foltase, Radovana Havelce, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, čj. KUZL-64664/2015, sp. zn. KUSP-41248/2015/DOP/Ků, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2017, čj. 30 A 155/2015-31,

**t a k t o :**

Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Správní orgány uznaly žalobce vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce porušil právní povinnost dle § 10 odst. 3 téhož zákona, neboť nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Konkrétně nezjištěný řidič žalobcem provozovaného vozidla dne 17. 10. 2014 v 15:30 hod. v obci Uherské Hradiště stál na zvlášť označeném parkovišti, aniž uhradil parkovací poplatek. Tím porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Porušení povinností vykazovalo znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Krajský soud vyhověl žalobě a rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil. Dospěl k závěru, že na zánik odpovědnosti žalobce za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu se v rozhodné době (tj. do 6. 11. 2014) *per analogiam* uplatnila prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“). Správní delikt žalobce proto bylo potřeba projednat a pravomocně o něm rozhodnout do jednoho roku od jeho spáchání. Rozhodnutí o odvolání žalobce však bylo vydáno a doručeno až dne 19. 10. 2015. Odpovědnost žalobce za správní delikt proto v důsledku toho zanikla.

#### II. Kasační stížnost žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se na správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu v době do 6. 11. 2014 aplikovala roční prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Neztotožňuje se s aplikací této „*analogie iuris*“, neboť prý bylo třeba použít „*analogii legis*“, tedy prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017. V tomto odkazuje na judikaturu a na odbornou literaturu. I kdyby snad platila lhůta kratší, musela by být prekluzivní lhůta prodloužena, neboť předtím, než uplynula, nabyla účinnosti změna (prodloužení) prekluzivní lhůty novelou zákona o silničním provozu, provedenou zákonem č. 230/2014 Sb.

[4] Stěžovatel dále upozorňuje na rozpornou judikaturu a doporučuje předložit věc k posouzení rozšířenému senátu. Analýzou judikatury dospěl k závěru, že existují čtyři judikaturně přijatá řešení otázky zániku odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu. Prvním z nich je uplatnění „*analogie iuris*“ u všech skutků spáchaných od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2014 tak, že odpovědnost se posuzuje podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona, tedy že řízení o všech skutcích spáchaných v této době musejí být pravomocně skončena do uplynutí jednoho roku od té doby, co k nim došlo. Druhou variantou je, že takto se bude nakládat pouze se skutky, které se odehrály od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2013, neboť odpovědnost za ně zanikla dříve, než prekluzivní lhůta byla zákonem č. 230/2014 Sb. prodloužena úpravou § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu. Ve prospěch této varianty hovoří rozsudky čj. 6 As 310/2016-54 a čj. 3 As 114/2016-46. Třetí cestou pak je použití analogie zákona, tedy závěr, že na zánik odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu se vždy použil § 125e odst. 3 ve spojení s § 125e odst. 5 téhož zákona, nikoliv přestupkový zákon (rozsudek čj. 10 As 308/2016-20). Čtvrtá varianta pak je modifikací varianty třetí, jen s tím rozdílem, že použitelnost § 125e odst. 3 a 5 zákona o silničním provozu od počátku právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je odvozována od úmyslu zákonodárce, který jen byl špatně formulován překlepenem, což je třeba v kontextu důvodových zpráv a smyslu právní úpravy překlenout výkladovou metodou racionálního zákonodárce (rozsudek čj. 9 As 346/2016-56).

[5] V závěru kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Desátý senát se ztotožnil se stěžovatelem v tom, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují vzájemně rozporná řešení pro posuzovanou věc podstatné právní otázky, totiž **jakou lhůtu je třeba použít na zánik trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu v rozhodné době, tj. do 6. 11. 2014.** Dne 7. 11. 2014 nabyla účinnosti novela č. 230/2014 Sb., která situaci jednoznačně vyřešila a vztáhla výslovně též na delikt dle § 125f prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu (viz čl. I. bod 12 zákona č. 230/2014 Sb.).

[7] Do účinnosti zákona č. 230/2014 Sb., který novelizoval zákon o silničním provozu, otázka aplikovatelné lhůty zcela jasná nebyla. Podle předkládajícího senátu bylo jen nepochybné, že nějaká lhůta omezující postih provozovatele vozidla musela být aplikována. Podle § 125e odst. 5, ve znění do 6. 11. 2014, na odpovědnost za jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; *obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.* Odkaz však byl zjevným legislativním omylem, neboť nedával smysl (odkazoval opět na normy upravující správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob). Novela proto s účinností

od 7. 11. 2014 upravila znění odstavce 5, aby odkazoval na § 125f, tedy ustanovení upravující správní delikt provozovatele vozidla.

[8] Předkládající senát poukázal na to, že krajský soud i stěžovatel používají nepřesnou teoretickou terminologii. Oba nepřesně chápou analogii zákona (*analogia legis*) a analogii práva (*analogia iuris*), přičemž toto nepřesné chápání není výjimkou ani v judikatuře samotného NSS. Právní teorie tradičně rozlišuje analogii zákona a analogii práva jinak. Analogie zákona „*spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou vztáhne analogicky ustanovení zákona upravující skutkovou podstatu podobnou. Jestliže na určitou skutkovou podstatu, která není výslovně upravena, nelze použít žádnou právní normu, a to ani a contrario, ani a fortiori, ani per analogiam legis atd., připouští se v teorii, aby byla posouzena, resp. rozhodnuta per analogiam iuris (podle analogie práva), tj. podle obecných zásad právních. Z toho je patrné, že analogia iuris ve skutečnosti není analogií, nýbrž použitím velmi mlhavých obecných zásad právních, tj. rozhodnutím podle rozumného právního uvážení. Skutečnou analogií je tedy jen analogie zákona (analogia legis)*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck 1995, s. 172; obdobně Melzer, F. *Metodologie nalézáni práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, s. 240-243, včetně citací německy psané literatury).

[9] Za spornou má proto nikoliv otázku, zda použít analogii zákona nebo analogii práva, jak nesprávně uvádí krajský soud a stěžovatel, ale kterou normu je třeba v rámci analogie zákona aplikovat. Důvodem pro postoupení věci rozšířenému senátu jsou tedy **rozpory ohledně otázky, která norma v době před 7. 11. 2014 upravovala dobu prekluze trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu.**

[10] Zcela převažující judikatura aplikuje na základě analogie zákona normu dle § 125e zákona o silničním provozu, tedy prekluzivní lhůtu 2 let (subjektivní lhůta) a 4 let (objektivní lhůta). Tuto judikaturu započal rozsudek ze dne 22. 6. 2017, čj. **10 As 308/2016-20**, dle něhož odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle citovaného zákona (§ 125e odst. 3 tohoto zákona *per analogiam*), nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Novela č. 230/2014 Sb. neměla samostatný normativní význam, neboť zákonodárce novelou jen „*napravil chybu v psaní, protože odkaz v § 125e odst. 5 měl od počátku mířit k § 125f. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob (rozuměj úplně všech právnických a fyzických osob, bez ohledu na to, zda podnikají, nebo ne)*“ (cit. rozsudek 10 As 308/2016, bod 13).

[11] Zcela identické či srovnatelné odůvodnění je v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, čj. **9 As 346/2016-56**, a rozsudku ze dne 2. 10. 2017, čj. **3 As 266/2016-28**.

[12] Proti této judikatuře však stojí opačný závěr vyslovený v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. **3 As 114/2016-46**. Tento rozsudek zcela na závěr mj. zmínil, že na správní delikt provozovatele vozidla se uplatní „*jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti*“. V konkrétním případě to nemělo na věc dopad, neboť v důsledku novely č. 230/2014 Sb. „*jednoletá lhůta, v níž bylo možné stěžovatele potrestat, v okamžiku účinnosti novelizačního předpisu ještě běžela (uběhly z ní teprve necelé čtyři měsíce) a bylo proto možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, resp. čtyřleté objektivní lhůty*“. Rozsudek čj. 3 As 114/2016-46 byl zmíněn též v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 As 310/2016-54, ovšem žádné výslovné potvrzení právě uvedeného právního názoru tam desátý senát nevidí.

[13] Předkládající desátý senát se nadále hlásí ke svému názoru, který podrobně odůvodnil ve výše stručně citovaném rozsudku ve věci čj. 10 As 308/2016-20. Rozsudek ve věci čj. 3 As 114/2016-46 proti tomu nenabízí žádnou konkurující argumentaci, s kratší lhůtou dle přestupkového zákona pracuje „*jako se zjevenou pravdou*“, aniž by ji odůvodnil.

[14] Desátý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, zda se na zánik trestnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění do 6. 11. 2014, aplikovala prekluzivní lhůta podle § 125e odst. 3 tohoto zákona, anebo roční lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona.

[15] Předkládající senát ovšem předesílá, že věc postupuje rozšířenému senátu s ohledem na jeho judikaturu, která nepřipouští jiné sjednocení judikatury než formou sjednocujícího rozhodnutí samotného rozšířeného senátu. Zejména tak nepřipouští evoluční změnu judikatury postupným opuštěním nesprávného právního názoru. Desátý senát však podotýká, že právní názor vyslovený v rozsudku čj. 10 As 308/2016-20 byl akceptován též devátým a třetím senátem. Samotný třetí senát tak v říjnu 2017 opustil právní názor, který (bez jakékoliv argumentace) přijal o cca čtyři měsíce dříve. Nadto třeba upozornit, že třetí senát v dřívějším rozsudku čj. 3 As 114/2016-46 otázku aplikovatelné lhůty nijak neanalyzoval a zmínil ji spíše mimochodem. Protože však rozšířený senát nárokuje svou pravomoc i ve vztahu k závěrům neodůvodněným, resp. vysloveným *obiter dictum*, nezbyvá desátému senátu než postoupit spornou otázku rozšířenému senátu.

[16] Desátý senát však navrhuje, aby rozšířený senát svou judikaturu týkající se kompetence tohoto rozhodovacího tělesa (zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS) opětovně zvážil. Desátý senát je přesvědčen, že judikatura je v nynější věci sjednocená, počínaje rozhodnutím ve věci čj. 10 As 308/2016-20 rozhoduje NSS jednotně. Aktivace rozšířeného senátu je proto nadbytečná. Široce nárokováná kompetence rozšířeného senátu je v komparativním srovnání zcela unikátní. Nutí totiž „malé“ senáty předkládat senátu rozšířenému i otázky, které ve skutečnosti již judikatura vyřešila. To jen proto, že „malý“ senát nebo účastník řízení objeví jeden izolovaný judikát směřující k závěru opačnému.

[17] Desátý senát je přesvědčen, že judikatura NSS je sjednocována nikoliv jen formalizovanou metodou, prostřednictvím rozšířeného senátu, ale též evolučně, tedy rozhodovací praxí „malých“ senátů. Pokud tedy „malý“ senát NSS vysloví a odůvodní určitý právní názor, který je dalšími senáty následován, nelze dospět k závěru o roztržičnosti judikatury ve smyslu hypotézy § 17 odst. 1 s. ř. s. jen proto, že tu snad je nějaký starší odlišný právní názor, nijak neodůvodněný, jen letmo zmíněný, typicky *obiter dictum*. Judikatura je svou povahou „spontánní“ právo, nepodléhající stejným formálním požadavkům, jako právní předpisy. Pokusy „sešňorovat“ judikaturní vývoj jen do instituce rozšířeného senátu jsou v právní realitě NSS rozhodujícího tisíce věcí ročně předem odsouzeny k neúspěchu.

[18] Pokud by snad rozšířený senát ve vztahu ke své pravomoci svůj názor modifikoval, je namíste věc vrátit k rozhodnutí desátému senátu bez věcného rozřešení s tím, že tu ve skutečnosti judikaturní konflikt není.

#### IV. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[19] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci. Základ pravomoci rozšířeného senátu stanoví § 17 odst. 1 věta první s. ř. s.: „*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.*“ Podle dlouhodobé rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je povinnost postoupit věc rozšířenému senátu dána nejen, jestliže se senát soudu chce odchýlit od předchozího jednotně zastávaného názoru soudu. Stejnou povinnost má i v zákonem výslovně neupravené situaci, jestliže zjistí, že již došlo ke vzniku rozporu v právních názorech vyjádřených v rozhodnutích soudu a nemůže rozhodnout, aniž by se od jednoho z nich odchýlil.

Zásadně je třeba vycházet z toho, že pravomoc k provádění judikатурních odklonů, stejně jako k řešení judikатурních rozporů, má rozšířený senát.

[20] Citované ustanovení ovšem nelze vykládat doslova, pouze podle jeho textu. Existují rozličné situace, v nichž, přísně vzato, tento soud dochází k právnímu názoru „odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“, a přesto by předkládání takových věcí do rozšířeného senátu postrádalo jakýkoliv smysl.

[21] Zcela absurdní doslovný výklad by například vedl k tomu, že poté, co rozšířený senát rozhodne o provedení judikатурního odklonu, každý další senát následující rozhodnutí rozšířeného senátu by musel svou věc předložit do rozšířeného senátu znovu, neboť dospívá k právnímu názoru, který je „odlišný od právního názoru již vyjádřeného“, byť posléze rozšířeným senátem odmítnutého. Takovýto postup by sice také odpovídal textu citovaného ustanovení, činil by ovšem institut rozšířeného senátu zcela zbytečným. Praxe bez jakéhokoliv váhání od samého počátku bere za samozřejmé, že rozhodnutí rozšířeného senátu zbavuje předchozí právní rozhodnutí, od jehož názorů se odchylovalo, normativních („precedentních“) účinků. Rozhodovat odchylně od takto „právně odklizeného“ rozhodnutí proto lze i bez aktivace rozšířeného senátu.

[22] Jsou ale i další, reálnější situace, ve kterých tento soud připustil, že ačkoliv dospívá k právnímu názoru odlišnému od svého předchozího rozhodnutí, věc do rozšířeného senátu nepředkládá. Takovouto situací je například provedení judikатурního obratu v důsledku zásahu soudu, jehož judikatura je pro Nejvyšší správní soud závazná (Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva nebo Soudního dvora Evropské unie, dále souhrnně, byť formálně nepřesně, „nadřazené soudy“). Rozšířený senát již vyslovil, že aktivovat ho v situaci, kdy o právní otázce závazně rozhodl nadřazený soud, by „*znamenal, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhé formální hlasatele názorů*“ nadřazeného soudu [usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS; viz také usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS; shodně náleze ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), bod 19]. Právní názor Nejvyššího správního soudu je tedy v takových situacích zbaven obecných normativních účinků přímo v důsledku zásahu nadřazeného soudu. Rozhodovat odchylně od tohoto názoru tedy může Nejvyšší správní soud opět bez aktivace rozšířeného senátu.

[23] Další výjimkou z povinnosti předložit věc do rozšířeného senátu i při zaujímání názoru odlišného od předchozího rozhodnutí jsou tzv. judikатурní excesy. Rozšířený senát již vyslovil, že judikатурního excesu se malý senát dopustí tehdy, pokud vůbec judikaturu nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu nereflektuje (například z důvodu opomenutí), nenabízí žádné konkurenční argumenty, ač je zřejmé, že tato judikatura na věc dopadá. V takové situaci následně rozhodující tříčlenný senát následující názor nadřazeného soudu či rozšířeného senátu je oprávněn, či dokonce povinen rozhodnout od tohoto excesu odchylně, a to opět aniž by rozšířený senát aktivoval (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, bod 25, nebo odůvodnění nepředložení věci rozšířenému senátu v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, jehož ústavní konformitě Ústavní soud výslovně přitakal již citovaným náleze sp. zn. I. ÚS 2866/15). Rozhodnutí bez jakýchkoliv důvodů se odchylojící od závazné judikatury tak nemá žádné obecné normativní účinky a k jeho překonání opět není třeba rozšířený senát aktivovat.

[24] V pozadí všech popsaných situací působí totožná myšlenka. Účelem zapojování rozšířeného senátu je, aby rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vycházela z jednotného výkladu právních norem. Do pravomoci rozšířeného senátu tak patří řešení pouze takových právních otázek, ohledně kterých na půdě Nejvyššího správního soudu aktuálně existuje více reálně následovatelných, v obecné rovině normativně působících právních názorů. Jinými

slovy, rozšířený senát musí mít „o čem“ rozhodovat. Naopak toto těleso nemá řešit otázky, na které si mohou tříčlenné senáty a adresáti judikatury Nejvyššího správního soudu na základě dosavadního vývoje judikatury odpovědět sami. K této myšlence se rozšířený senát přihlásil již v roce 2006, kdy uvedl, že jeho pravomoc není možné vnímat striktně podle slov § 17 odst. 1 s. ř. s., ale z „*komplexního a funkčního hlediska*“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 66/2004-53, cit. v bodě [22] shora).

[25] V projednávané věci desátý senát do rozšířeného senátu předložil právní otázku, zda se na zánik trestnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění do 6. 11. 2014, aplikuje prekluzivní lhůta podle § 125e odst. 3 tohoto zákona, anebo roční lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. K této otázce lze v předchozích rozhodnutích soudu skutečně nalézt dva rozdílné právní názory.

[26] Jako první k této otázce zaujal právní názor třetí senát v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. **3 As 114/2016-46**. Třetí senát v relevantní pasáži tohoto rozhodnutí reagoval na argumentaci stěžovatele rozhodnutím krajského soudu, ze kterého mělo plynout, že novela č. 230/2014 Sb. nemohla prekluzivní lhůtu prodloužit. Tuto argumentaci třetí senát odmítl s tím, že v poukazovaném rozhodnutí krajský soud dospěl k závěru, že *již jednou uplynutou prekluzivní lhůtu* nemohla novela prodloužit. Oproti tomu ve stěžovatelově případě v době, kdy novela vstoupila v účinnost, *prekluzivní lhůta stále běžela*, uplynuly z ní teprve necelé čtyři měsíce. Právní názor třetího senátu tak spočíval především v tom, že novelizace právní úpravy zákonem č. 230/2014 Sb. prodloužila stále ještě běžící lhůtu pro zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla. Výslovně přitom ovšem třetí senát zmínil, že původní lhůta byla jednoletá. Argumentačně ovšem tento svůj závěr nijak nepodepřel. Délku prekluzivní lhůty před novelou ostatně nečinil ani žádný z účastníků spornou a třetí senát vzal jako nesporný předpoklad svých úvah, že šlo o lhůtu jednoletou.

[27] Právní závěr třetího senátu následně zmínilo, resp. převzalo, jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 28. 6. 2017, čj. **6 As 310/2016-54**. Situace posuzovaná šestým senátem byla obdobná jako u třetího senátu: správní delikt byl spáchán dne 2. 7. 2014, tedy opět zhruba čtyři měsíce před vstupem novely č. 230/2014 Sb. v účinnost. Stěžovatel ve věci šestého senátu nečinil sporné, že na jeho případ již zmíněná novela v obecnosti dopadá; tvrdil pouze to, že ustanovení § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu obsahuje pouze lhůtu k zahájení správního řízení, nikoliv lhůtu k projednání správního deliktu. Z toho dovozoval, že i po zmíněné novele je třeba aplikovat jednoroční lhůtu k projednání z přestupkového zákona. Šestý senát tuto argumentaci odmítl s tím, že se ztotožnil s argumentací v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45, podle kterého citované ustanovení stanoví subjektivní i objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti za spáchání správního deliktu. „*Pro úplnost*“ následně šestý senát citoval výše rozebíranou pasáž z rozhodnutí čj. 3 As 114/2016-46 o tom, že díky vstupu novely v účinnost došlo k prodloužení jednoleté prekluzivní lhůty na lhůtu delší. Šestý senát tak evidentně rovněž předpokládal, že původní lhůta před novelou byla jednoletá. Opět ovšem šlo o účastníky nezpochybnovaný závěr a opět šestý senát předpoklad jednoleté lhůty nijak neodůvodnil.

[28] V jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu závěr třetího senátu již není zmíněný.

[29] K odlišnému závěru od závěru třetího senátu jako první dospěl desátý senát. Stalo se tak v rozsudku ze dne 22. 6. 2017, čj. **10 As 308/2016-20**. Jediná a stěžejní otázka řešená v tomto rozhodnutí byla právě otázka použití analogie při vyplňování mezery v právní úpravě lhůty k zániku odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Na základě odpovědi na tuto otázku krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí, a právě s řešením této otázky žalovaný v kasační stížnosti nesouhlasil. Desátý senát přitom dal žalovanému za pravdu. Dospěl k závěru, že na přestupky spáchané před účinností zmíněné

novely je třeba na základě analogie zákona aplikovat normu dle § 125e zákona o silničním provozu, tedy prekluzivní lhůtu 2 let (subjektivní lhůta) a 4 let (objektivní lhůta).

[30] Zvolený výklad podpořil desátý senát argumentem, že by bylo „proti koncepci právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala pro fyzickou osobu ve stejné lhůtě (tedy ve lhůtě jednoho roku od spáchání stanovené zákonem o přestupcích) jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Lhůta pro potrestání fyzické osoby coby pachatele správního deliktu by se totiž překrývala s dobou, po kterou správní orgán projednává přestupek řidiče, a to na rozdíl od delší lhůty, kterou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení“ (bod 15). Původní „odkaz na § 125d byl formálně nesmyslný již na první pohled a lze logicky dovodit, že zákonodárce chtěl ve skutečnosti odkázat na § 125f. Krom toho (což je důležitější) není ani z věcných důvodů namístě, aby pachatelé tohoto speciálního správního deliktu (byť je jím fyzická osoba nepodnikající) svědčila kratší lhůta pro zánik odpovědnosti (odpovídající lhůtě podle zákona o přestupcích): popíralo by to totiž samotnou konstrukci tohoto typu deliktu a jeho subsidiární povahu. Proto se v této věci neměla užít analogie ke lhůtě podle přestupkového zákona, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu. NSS se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch žalobce, protože jinak by jeho odpovědnost nebyla časově obraněna vůbec, což je s ohledem na základní ústavní požadavky nepřijatelné“ (bod 16). Desátý senát opatřil své rozhodnutí i tomu odpovídající právní větou: „Odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle citovaného zákona (§ 125e odst. 3 tohoto zákona per analogiam), nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.“

[31] Totožný výklad jako desátý senát, podpořený obdobnými argumenty, byl následován i v jiných rozhodnutích tohoto soudu. Konkrétně jde přinejmenším o (chronologicky řazené) rozsudky ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, ze dne 2. 10. 2017, čj. 3 As 266/2016-28, ze dne 25. 10. 2017, čj. 1 As 223/2017-38, ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 As 277/2017-26, ze dne 5. 6. 2018, čj. 3 As 46/2017-40, ze dne 11. 6. 2018, čj. 3 As 84/2017-19 a ze dne 17. 10. 2018, čj. 7 As 290/2018-31.

[32] Z popisu rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že se v rozhodnutích soudu řešících spornou otázku skutečně objevily dva různé právní názory. Třetí senát a následně s odkazem na něj i šestý senát počítal před novelou č. 230/2014 Sb. s jednoroční lhůtou, rozsudek desátého senátu se subjektivní dvouletou lhůtou a objektivní čtyřletou lhůtou. Tyto tři rozsudky byly vydány v krátkém, zhruba měsíčním časovém úseku (konec května až konec června 2017).

[33] Z dalšího výše popsaného vývoje judikatury je ovšem rovněž zcela zjevné, že původní názor třetího senátu již nyní nikdo nezastává. Druhý z prezentovaných právních názorů byl totiž následně bezvýjimečně následován v dalších sedmi rozsudcích tohoto soudu vydaných během následujícího zhruba roku a půl, a to různými senáty. Proti neodůvodněnému a na okraj vyslovenému právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí třetího senátu tak stojí následná linie rozhodnutí s opačným a detailně odůvodněným právním názorem, k níž se navíc připojil i třetí senát, původce předchozího opačného názoru. V takové situaci není pochyb o tom, že uvedený právní názor je fakticky překonán a rozhodnutí třetího senátu již nemá žádné obecné normativní účinky.

[34] Rozšířený senát tedy byl aktivován v situaci, kdy na půdě Nejvyššího správního soudu neexistuje více reálně následovaných, obecně normativně působících právních názorů. Rozhodovací praxe soudu je již fakticky sjednocena. V souladu s výše popsaným funkčním

pojetím pravomoci rozšířeného senátu není proto namístě, aby se k předložené právní otázce rozšířený senát vyjadřoval.

[35] Že je judikatura v současnosti již sjednocena, neznamená, že tomu tak bylo vždy. V situaci, kdy z objektivních okolností ještě nebylo zcela zřejmé, že třetím senátem vyslovený právní názor by nyní soud již nevyslovil, bylo namístě při odchylování se od tohoto rozhodnutí věc rozšířenému senátu předložit. V současnosti, kdy pozbytí normativních účinků rozhodnutí třetího senátu z okolností zřejmé je, již ovšem rozšířený senát ani přes možné předchozí porušení povinnosti jej aktivovat být aktivován nemá. Pouhé možné konstatování, že dříve některý z tříčlenných senátů pochybil, jestliže věc do rozšířeného senátu nepostoupil, není pro aktivaci rozšířeného senátu dostatečným důvodem. Smysl činnosti rozšířeného senátu totiž není dozírat nad tím, zda v minulosti tříčlenné senáty postupovaly správně, ale sjednocovat právní názory soudu, pokud jsou rozporné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, č. 3820/2019 Sb. NSS). Rozhodné tedy není to, zda v minulosti došlo k vyslovení rozdílných právních názorů, ale to, zda ke dni posuzování existence pravomoci rozšířeného senátu rozdílná rozhodovací praxe trvá nebo reálně hrozí. Jen takový přístup totiž odpovídá účelu sjednocovací role rozšířeného senátu, kterou je vytváření jednotných interpretačních vodítek do budoucna, nikoliv řešení „minulých“ názorových neshod pro ně samé.

[36] Opačný přístup, tedy pokud by rozšířený senát měl rozhodovat i v případech, kdy (již) žádný skutečný rozpor v rozhodovací praxi senátů Nejvyššího správního soudu není, by byl v rozporu s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. „Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů).“ (náleží I. ÚS 2866/15, bod 20). Není přitom podstatné, jakého počtu případů z celkového výkonu Nejvyššího správního soudu, resp. rozšířeného senátu, by se takové zbytečné prodloužování řízení týkalo, neboť na délku každého řízení je třeba pohlížet z pohledu jeho účastníka a nikoliv soudní statistiky. Navíc nelze přehlédnout, že každá (a tedy i zbytečně) projednávaná věc oddaluje rozhodnutí i všech v pořadí dalších případů.

[37] Rozšířený senát proto dospívá k závěru, že 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. Normativní účinky přitom může rozhodnutí pozbyt z různých důvodů. Výše jsou popsány situace zásahu nadřazeného soudu nebo vydání rozhodnutí zjevně ignorujícího závazný právní názor. Další situací, kdy předchozí rozhodnutí soudu pozbyde normativní účinky, tak je situace, kdy je z dalšího judikaturního vývoje jednoznačně zřejmé, že by soud, pokud by opětovně řešil tutéž právní otázku, takto již nerozhodl. 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. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.

[38] Rozšířený senát si je samozřejmě vědom možné obavy z následků právě vysloveného závěru. Ten by totiž mohl být vnímán jako pobídka senátům, aby v případech nespokojenosti s předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu uměle zakládaly jiné, rozporné judikaturní linie a takřkajíc „zadělávaly“ na postupné překonání předchozího právního názoru soudu. Takový postup by však byl zjevným porušením povinnosti podle § 17 s. ř. s. V posuzované věci však nic nesvědčí tomu, že by se desátý senát svévolně vyhnul své povinnosti předložit spornou otázku rozšířenému senátu. Zejména je zřejmé, že třetí a desátý senát vydaly svá rozhodnutí velmi krátce po sobě, což mohlo znemožnit vyhledání dříve vysloveného právního názoru. Jak již bylo uvedeno, názor třetího senátu byl v rozhodnutí zmíněn jen letmo



a třetí senát jej ani nepublikoval ve formě právní věty, která by také vyhledání právního názoru výrazně ulehčila.

[39] Rozšířený senát navíc zdůrazňuje výjimečnost okolností, za kterých dospěl k výše uvedenému závěru: fakticky byl již překonán právní názor, který nepředstavoval stěžejní otázku řešené 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 (srov. stále platné závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS k otázce pravomoci rozšířeného senátu v případě, že dříve vyslovený právní názor nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci).

[40] Rozšířený senát si je jist, že tímto rozhodnutím nevyvolá na Nejvyšším správním soudu stav judikaturní anarchie. Naopak. Vymezení podmínek, za kterých se mohou tříčlenné senáty samy ve výjimečných situacích od předchozího právního názoru soudu odchýlit, může v důsledku učinit vývoj judikatury soudu otevřenější a předvídatelnější. V situacích, kdy je zcela zřejmé a objektivně doložitelné, že předchozí právní názor soudu již nikdo na soudu nezastává, a aktivace rozšířeného senátu by tak byla bezúčelnou a nevhodnou formalitou, již nebudou tříčlenné senáty čelit pokušení překonáný právní názor ignorovat nebo se mu pod rouškou sofistikovaného „odlišení“ vyhýbat. Místo toho předchozí právní názor označí a otevřeně vysvětlí, proč ho mají již za překonáný. Samozřejmě, jakýkoliv později rozhodující senát, který by s takovýmto závěrem o již fakticky sjednocené judikatuře nesouhlasil, je povinen věc do rozšířeného senátu předložit.

## V. Shrnutí a závěr

[41] 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. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností senátu Nejvyššího správního soudu věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.

[42] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že v projednávané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se proto vrací desátému senátu bez věcného projednání předložené otázky k dalšímu řešení. Jemu přísluší rozhodnout o kasační stížnosti s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2019

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu

Odlíšné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Aleš Roztočil. Text odlíšného stanoviska je připojen.

### Odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila

[1] Neztotožňuji se s názorem většiny rozšířeného senátu, a to ani s výrokem, ani s odůvodněním usnesení. Proto podávám toto odlišné stanovisko. Mám za to, že jednak názor většiny o „pozbytí normativních účinků“ judikatury je nesprávný a nebezpečný a jednak usnesení většiny nenabízí žádná použitelná kritéria pro aplikaci této doktríny.

[2] Připouštím, že od doslovného výkladu § 17 odst. 1 s. ř. s. je možné se v některých případech odchýlit a dát přednost teleologickému výkladu, avšak pouze tehdy, vyžaduje-li to důležitá hodnota právního řádu. Případy uvedené v bodech 22 a 23 usnesení většiny mají společné to, že důvodem pro upřednostnění jiného než doslovného výkladu citovaného ustanovení byla potřeba zajištění ústavní či evropské konformity judikatury NSS, resp. její konformity s mezinárodními závazky České republiky. Jinými slovy, hodnotou, pro kterou v minulosti rozšířený senát přistoupil k volnějšímu výkladu povinnosti postoupit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., byl princip demokratického právního státu dodržujícího mezinárodní závazky (čl. 1 Ústavy České republiky), loajálního Evropské unii (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).

[3] V nyní posuzované věci však není zřejmé (a ani usnesení většiny toto nevysvětluje), jaká důležitá hodnota ústavního pořádku či právního systému obecně vyžaduje odhlédnutí od výslovného znění § 17 odst. 1 s. ř. s. Procesní ekonomie, na kterou poukazuje většina, takový zásah oslabující právní jistotu nemůže odůvodnit. Pokud by v posuzované věci rozšířený senát přistoupil k věcnému posouzení právní otázky, která v minulosti byla Nejvyšším správním soudem v jeho rozhodnutích rozdílně posouzena, nebylo by to nijak absurdní a nečinilo by to institut rozšířeného senátu zbytečným, jak je naznačováno v bodě 21 usnesení většiny.

[4] Naopak, takový přístup by zcela odpovídal dosavadní judikatuře rozšířeného senátu, od které se usnesení většiny zcela nedůvodně odchyluje. Např. v usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 1 As 176/2012-130, č. 3159/2015 Sb. NSS (ve věci „*účastenství spolků ve stavebním řízení*“), rozšířený senát vyslovil svou pravomoc k meritornímu posouzení věci, ačkoli šlo o mnohem zřejmější případ „slepé judikatorní větve“ než v nyní posuzované věci. Jak vyplývá z bodů 13 až 19 citovaného usnesení, výklad vztahu § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podal NSS v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, č. 2127/2010 Sb. NSS, v němž vysvětlil, že v důsledku nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 neztratily spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny možnost účastnit se stavebních řízení. Tento názor byl komplexně odůvodněn, zachycen v evidenci judikatury NSS a publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS. Uvedený názor byl zcela důsledně respektován navazující judikaturou NSS (citované usnesení rozšířeného senátu uvádí z let 2010 až 2013 celkem 8 rozsudků NSS, z toho dva publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS). Pravomoc rozšířeného senátu zde byla založena zcela ojedinělým rozsudkem druhého senátu, v němž se tento ve dvou větech (tj. bez bližší argumentace) ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, který zaujal opačný názor. Postupující senát se přitom mnil přidržet dominantního proudu judikatury.

[5] V usnesení ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS (ve věci „*nemovitosti a osvobození od soudních poplatků*“), pak rovněž k založení pravomoci rozšířeného senátu postačovalo jediné rozhodnutí NSS z roku 2004, přičemž v dalších letech judikatura NSS vycházela z odlišných hledisek. I v této věci postupující senát mnil pokračovat v pozdější rozhodovací praxi. Rovněž v dalších věcech (jejichž kompletní výčet na tomto místě není potřebný) rozšířený senát měl podmínky své pravomoci za splněné, přestože viděno optikou usnesení většiny jeden z konkurenčních názorů byl vysloven v judikatuře, která v rozhodné době „*pozbyla normativních účinků*“.

[6] Účelem procesního pravidla stanoveného v § 17 odst. 1 s. ř. s. je zajištění jednotnosti rozhodování Nejvyššího správního soudu, a tím naplnění úlohy Nejvyššího správního soudu jakožto garanta jednoty a zákonnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), a tím posílení právní jistoty jednotlivců jakožto adresátů činnosti správních soudů a správních orgánů. Bohužel, výklad přijatý většinou není v souladu s tímto smyslem zákonného ustanovení, ba je s ním přímo v rozporu.

[7] Především usnesení většiny nenabízí žádná jasná kritéria, na jejichž základě by bylo možné určit, kdy určitá judikatura „pozbyla normativních účinků“, tedy již nikoho nezavazuje a nezakládá ani legitimní očekávání adresátů právních předpisů. Z usnesení by bylo možné dovozovat, že vodítkem je princip aritmetický, nicméně poměr 2:3 ve prospěch názoru desátého senátu v době rozhodování o postoupení věci nevyznívá příliš přesvědčivě. Pokud by mělo být vzato v úvahu kritérium časové, ani zde není možné mluvit o jednoznačnosti a výjimečných okolnostech svědčících ve prospěch překonanosti právního názoru či o tom, že jeden z právních názorů vyšel z užívání: přímo v usnesení většiny se hovoří o tom, že oba právní názory byly vysloveny v odstavu několika týdnů, a od vydání rozsudku čj. 3 As 114/2016-56 do postoupení věci rozšířenému senátu v projednávaném případě neuplynul ani rok. Pokud by názory Nejvyššího správního soudu měly mít trvanlivost menší než běžné spotřební zboží, bylo by to zajisté tristní.

[8] Ohledně kritéria „kvalitativního“, je zřejmé, že názor vyslovený v rozsudku čj. 10 As 308/2016-20 je bohatěji odůvodněn než rozsudek čj. 3 As 114/2016-56. Je pravdou, že v posledně uvedeném rozsudku se názor spíše konstatuje, než odůvodňuje, s tím, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil s argumentací uvedenou v rozsudku krajského soudu k této otázce. Takový přístup je však Nejvyšším správním soudem vcelku běžně využíván a nepovažuje se za deficit odůvodnění rozsudku. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích svůj názor ohledně prekluzivní lhůty v rozsudku ze dne 27. 4. 2016, čj. 52 A 100/2015-63, jenž byl napaden kasační stížností zamítnutou rozsudkem NSS čj. 3 As 114/2016-46, podrobněji vysvětlil. Uvedl rovněž, že vychází z metodického pokynu Ministerstva dopravy čj. 8/2013-160/OST/5. V žádném případě tedy nelze tvrdit, že by názor vyslovený v rozsudku čj. 3 As 114/2016-56 nebyl srozumitelný či obhajitelný. Pokud je totiž analogicky dovozováno určité v zákoně chybějící pravidlo, zejména pak ve věcech trestních, mělo by tak být ve prospěch pachatele. Pokud bylo nutno analogicky dovést prekluzivní lhůtu pro trestání správních deliktů provozovatele vozidla, kterým je fyzická osoba – nepodnikatel, bylo veskrze myslitelné sáhnout k prekluzivní lhůtě pro trestání přestupků, kterých se právě mohly dopustit jen fyzické osoby a která byla výhodnější pro tyto osoby, než k prekluzi správních deliktů provozovatelů – právnických osob. To platí tím spíše, pokud byl tento názor opřen o ustálenou aplikační praxi správních orgánů dokumentovanou v citovaném metodickém pokynu Ministerstva dopravy.

[9] Pokud jako další vodítko většina uvádí zřejmost toho, že na [Nejvyšším správním] soudu předchází právní názor již nikdo nezastává, o tomto mohou více či méně subjektivně usoudit soudci tohoto soudu, případně na základě více či méně reprezentativní ankety. Pro účastníky řízení a další adresáty práva se jedná o kategorii zcela nepředvídatelnou a neuchopitelnou. Je samozřejmě otázkou, zda názor většiny přispěje k většímu respektu ze strany odborné veřejnosti a veřejné správy k judikatuře NSS, pokud se otevřeně přiznává, že relevantnost jednotlivých (dokonce opakovaně vyslovených) názorů v rozhodnutích NSS je pouze podmíněná, tj. závislá na tom, zda bude následně respektována v dalších rozhodnutích, a k jejímu popření je aktivace rozšířeného senátu toliko fakultativním postupem.

[10] Otázkou tedy zůstává, v čem spočívá „výjimečnost okolností“ působících „pozbytí normativních účinků“ rozhodnutí NSS v posuzované věci, o níž hovoří většina. Není ani zřejmé, zda nová doktrína prezentovaná většinou se má uplatňovat pravidelně či zcela výjimečně, a lze očekávat, že bude jen na libovůli senátu, jemuž byla věc přidělena, zda v případě zjištění nejednotnosti dosavadní judikatury budou aktivovat dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát, popř. zda prohlásí tu či onu linii judikatury (s níž se neztotožňuje) za „odumřelou“. Fakticky to povede k ještě větší roztržitosti judikatury a porušování práva na zákonného soudce, které je zahrnuto v právu na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. O tom, že již nyní vědomě či mimoděk k porušení povinností vyplývajících z § 17 odst. 1 s. ř. s. čas od času dochází (a to i pod záminkou excesivnosti či ojedinělosti nekonvencujících názorů), svědčí např. nálezy Ústavního soudu z 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17, z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, z 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, z 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10. Bylo by jistě nežádoucí, pokud by došlo k takovému vývoji, kdy by existovaly paralelně dvě či více linií judikatury, které by se navzájem označovaly za excesivní, odumřelé, ojedinělé apod.

[11] Nemohu se rovněž nepozastavit nad názorem, že opakovaným porušováním dokonce ústavně zaručených práv účastníků řízení může být určitý právní názor aprobován a dokonce nabýt „normativní účinky“, zatímco jiná judikatura, která byla vydána v souladu s procesními pravidly, v důsledku nezákonného postupu soudu v jiných věcech „pozbuďte normativních účinků“. Úvahy o přirozeném vývoji judikatury předestřené postupujícím senátem a akceptované většinou se mohou dobře uplatnit v právních systémech, kde procesní předpisy nestanoví formalizovaný postup pro změnu judikatury vrcholných soudů. Jsou však problematické v českém právu, kde právě § 17 odst. 1 s. ř. s. [resp. v § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), či v § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] stanoví formální postup k překonání jednou vysloveného právního názoru.

[12] Rovněž upozorňuji, že procesní předpisy umožňují v některých případech zjednodušené posouzení věcí jasných a bezproblémových. Zpravidla pro takové konstatování „jednoznačnosti“ je vyžadována jednomyslnost senátu (srov. § 104a odst. 2 s. ř. s., § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, § 243c odst. 2 o. s. ř.). Většina v nyní projednávané věci konstatuje nepochybnost názoru, že judikatura NSS je již v současnosti sjednocena. Ohledně tohoto však jednomyslnost dosažena nebyla.

V Brně dne 29. května 2019

Aleš Roztočil  
člen rozšířeného senátu